



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
Main Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2020

Überfüllt und Unterfinanziert? Die hochschulpolitische Debatte um einen Numerus clausus an den kantonalen Universitäten der Schweiz in den 1970er-Jahren

Flury, Carmen

Abstract: In dieser Arbeit wird untersucht, wie in den 1970er-Jahren anhand der konkreten Bearbeitung des Problems eines drohenden „Numerus clausus“ bildungs- und hochschulpolitische Regelungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz neu ausgehandelt wurden. Während der Phase der Bildungsexpansion standen in der Schweiz der Ausbau und die Finanzierung der Hochschulen im Zentrum der hochschulpolitischen Debatten. Die knappen öffentlichen Finanzen führten dabei zu einer Situation, in der die Hochschulkantone nicht mehr in der Lage waren, ihre Universitäten entsprechend der steigenden Nachfrage nach Studienplätzen auszubauen. Aus diesem Grund wurde die Einführung von Zulassungsbeschränkungen in Form eines „Numerus clausus“ insbesondere an den medizinischen Fakultäten in Betracht gezogen. Anhand der Analyse der Jahresberichte und Positionspapiere der Schweizerischen Hochschulkonferenz (SHK) und dem Schweizerischen Wissenschaftsrat (SWR) wird aufgezeigt, wie diese beiden Gremien die allgemeine hochschulpolitische Situation und insbesondere das Problem knapper Studienkapazitäten deuteten und adressierten; und inwiefern sich ihre Rollen und Handlungsorientierungen im zeitlichen Verlauf veränderten. Die Arbeit zeigt auf, dass es sich bei der Frage des Numerus clausus nicht nur um ein technisches Problem handelte, sondern dass damit auch divergierende Vorstellungen über das grundlegende Recht der Studierenden auf eine freie Studienwahl sowie die Steuerung der Zulassung zum Studium aufgrund des wirtschaftlichen Arbeitskräftebedarfs verbunden waren.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-183430>

Scientific Publication in Electronic Form

Published Version

Originally published at:

Flury, Carmen (2020). Überfüllt und Unterfinanziert? Die hochschulpolitische Debatte um einen Numerus clausus an den kantonalen Universitäten der Schweiz in den 1970er-Jahren. Zürich, Switzerland: Institut für Erziehungswissenschaft.



Überfüllt und Unterfinanziert ?

Die hochschulpolitische Debatte um einen Numerus clausus an den kantonalen Universitäten der Schweiz in den 1970er-Jahren

Carmen Flury

Schriftenreihe Historische Bildungsforschung und Bildungspolitikanalyse

Lucien Criblez und Lukas Höhener (Hrsg.)

Nr. 7

Zürich, Februar 2020

Carmen Flury

Überfüllt und Unterfinanziert?

In dieser Arbeit wird untersucht, wie in den 1970er-Jahren anhand der konkreten Bearbeitung des Problems eines drohenden „Numerus clausus“ bildungs- und hochschulpolitische Regelungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz neu ausgehandelt wurden. Während der Phase der Bildungsexpansion standen in der Schweiz der Ausbau und die Finanzierung der Hochschulen im Zentrum der hochschulpolitischen Debatten. Die knappen öffentlichen Finanzen führten dabei zu einer Situation, in der die Hochschulkantone nicht mehr in der Lage waren, ihre Universitäten entsprechend der steigenden Nachfrage nach Studienplätzen auszubauen. Aus diesem Grund wurde die Einführung von Zulassungsbeschränkungen in Form eines „Numerus clausus“ insbesondere an den medizinischen Fakultäten in Betracht gezogen. Anhand der Analyse der Jahresberichte und Positionspapiere der Schweizerischen Hochschulkonferenz (SHK) und dem Schweizerischen Wissenschaftsrat (SWR) wird aufgezeigt, wie diese beiden Gremien die allgemeine hochschulpolitische Situation und insbesondere das Problem knapper Studienkapazitäten deuteten und adressierten; und inwiefern sich ihre Rollen und Handlungsorientierungen im zeitlichen Verlauf veränderten. Die Arbeit zeigt auf, dass es sich bei der Frage des Numerus clausus nicht nur um ein technisches Problem handelte, sondern dass damit auch divergierende Vorstellungen über das grundlegende Recht der Studierenden auf eine freie Studienwahl sowie die Steuerung der Zulassung zum Studium aufgrund des wirtschaftlichen Arbeitskräftebedarfs verbunden waren.

Schlagworte: Schweiz / Hochschulpolitik / Numerus clausus / Bildungsexpansion

Carmen Flury ist Doktorandin am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich und schreibt im Rahmen des SNF-Projekts *Education and the European Digital Agenda: Switzerland, Germany and Sweden after 1970* an ihrer Dissertation zur informationstechnischen Bildung in der DDR und Ostdeutschland, 1970-1995.

Die vorliegende Arbeit wurde von der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich im Frühjahrssemester 2019 als Masterarbeit angenommen.

Die Schriftenreihe Historische Bildungsforschung und Bildungspolitikanalyse wird vom Lehrstuhl Historische Bildungsforschung und Steuerung des Bildungssystems des Instituts für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich geführt (<http://www.ife.uzh.ch/research/hbs.html>). Sie dient der Veröffentlichung von Arbeiten wissenschaftlicher Mitarbeitenden des Lehrstuhls sowie von hervorragenden studentischen Abschlussarbeiten. Die darin vertretenen Positionen und geäußerten Meinungen liegen jedoch in der alleinigen Verantwortung der jeweiligen Autorenschaft und gelten nicht als offizielle Standpunkte des Lehrstuhls.

Sämtliche Beiträge der Schriftenreihe HBS sind verfügbar unter: <http://www.uzh.ch/blog/ife-hbs/category/publikationen/>

ISSN: 2297-3095

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	3
1.1 Forschungsstand	4
1.2 Erkenntnisinteresse, Methodisches Vorgehen und Quellengrundlage	6
2 Hochschulpolitische Aufbruchsstimmung in den 1960er-Jahren	8
2.1 Bundesgelder zur Unterstützung der kantonalen Hochschulen	10
2.2 Eine provisorische Regelung zur Soforthilfe des Bundes an die kantonalen Hochschulen	10
3 Perspektivstudien und Prognosemodelle als Teile einer «rationalen Bildungspolitik»	11
3.1 Erste Studierendenprognosen Anfang der 1960er-Jahre	11
3.2 Die Debatte um einen Fachkräftemangel oder -überfluss	13
3.3 Prognosen zum Ärztebedarf: Ein zukünftiger Mangel oder Überfluss?	16
3.4 Kritik der Studierendenverbände an den bildungspolitischen «Expertenkommissionen»	17
4 Auf dem Weg zur «Hochschule Schweiz»?	18
4.1 Das Hochschulförderungsgesetz von 1968	19
4.2 Erster Ausbaubericht des SWR: Hochschulausbau und Studienreform	22
5 Kapazitätsprobleme im medizinischen Ausbildungsbereich	25
5.1 Die Voranmelde- und Umleitungsaktionen der SHK	27
5.2 Besorgnis über einen zukünftigen Ärzteüberfluss	31
6 Eine erste Bilanz des Hochschulförderungsgesetzes	32
6.1 Teilrevision des Hochschulförderungsgesetzes	33
6.2 Der zweite Ausbaubericht des SWR	38
6.3 Vorschläge für eine Neukonzeption der Kompetenzenverteilung im Hochschulbereich	40
7 Hochschulpolitischer Stimmungswandel in den frühen 1970er-Jahren	44
7.1 Vorbereitungen in den Kantonen für die mögliche Einführung des Numerus clausus	45
7.2 Ein gesamtschweizerisches Kontingentierungssystem und Selektionskriterien	48
7.3 Das interkantonale Nicht-Diskriminierungsabkommen der SHK	53
8 Ein Grundsatzentscheid: Kapazitätserhöhungen oder Zulassungsbeschränkungen?	55
8.1 Massnahmenkatalog des SWR zur kurzfristigen Erhöhung der Studienplatzkapazitäten	57
8.2 Steuerung der Studienplatznachfrage durch Beratung und Information	58
8.3 Das Projekt einer Akademie für klinische Medizin in St. Gallen	60
8.4 Beiträge der Nichthochschulkantone an das höhere Bildungswesen der Schweiz	61

9 Zusammenfassung und Fazit	64
Abkürzungsverzeichnis	68
Literatur	68

1 Einleitung

Im November 2016 ist das Sonderförderprogramm des Bundes zur «Erhöhung der Anzahl Abschlüsse in Humanmedizin» im Rahmen des Massnahmenpakets zur BFI-Botschaft 2017-2020 angelaufen (SHK, 2016). Ziel des Programms ist es, die Abhängigkeit der Schweiz von im Ausland ausgebildeten Ärztinnen und Ärzten zu verringern, indem die Abschlüsse in Humanmedizin bis 2025 auf mindestens 1300 pro Jahr erhöht werden. Die Sonderfinanzierung dient der Subventionierung der bereits laufenden Anstrengungen zum Ausbau der bestehenden fünf medizinischen Fakultäten in der Schweiz, sowie zur Schaffung neuer Studienplätze, um eine erhebliche Erhöhung der humanmedizinischen Studienplatzkapazitäten zu erreichen. Das Sonderprogramm ist das Ergebnis der Zusammenarbeit und Koordination zwischen Bund, Kantonen und den Universitäten gemäss dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz von 2011. Trotz der voraussichtlichen Erhöhung der Studienplatzkapazitäten wird sich an der aktuellen Zulassungspraxis zum Medizinstudium vorerst nichts ändern: Die Anzahl der Anmeldungen zum Medizinstudium überschreiten Jahr für Jahr die Zahl der verfügbaren Studienplätze um ein Vielfaches, weshalb auch in Zukunft der Zugang zum Medizinstudium an den Deutschschweizer Universitäten dem Numerus clausus unterliegt und durch einen Eignungstest reguliert wird. An den Westschweizer Universitäten ist der Zugang zum Medizinstudium unbeschränkt, jedoch wird während der ersten beiden Studienjahre eine intrauniversitäre Selektion vorgenommen.

Das Sonderförderprogramm berührt eine Reihe hochschulpolitischer Fragen, die sich in einem föderal organisierten Bildungssystem und verstärkt in besonders kostenintensiven Ausbildungsbereichen wie dem Medizinstudium immer wieder stellen und nach neuen Antworten verlangen. Neben der gemeinsamen Koordination der Planung sowie der Steuerung und Gestaltung des Hochschulwesens durch die Kantone und den Bund stellt die Frage der Finanzierung und des Lastenausgleichs einen zentralen Bereich dar, in dem tragfähige Kompromisse ausgehandelt werden müssen. Zulassungsbeschränkungen, die in den medizinischen Ausbildungsgängen bereits seit 1998 bestehen, sind nach wie vor umstritten. Angebot und Nachfrage nach Studienplätzen werden dabei einerseits in einen Zusammenhang mit dem Bedarf der Gesellschaft, des Staats und der Wirtschaft an akademisch gebildeten Arbeitskräften gestellt, und andererseits im Hinblick auf das Recht der Studierenden auf freie Studienwahl diskutiert.

Diese aktuellen hochschulpolitischen Fragen stellen keineswegs neue Problemkomplexe dar. Bereits in den 1960er- und 1970er-Jahren fanden in der Schweiz vor dem Hintergrund der Bildungsexpansion und der raschen Zunahme der Studierendenzahlen an den Hochschulen eine intensive Debatte darüber statt, wie eine zukünftige «Hochschule Schweiz» zu koordinieren, gestalten und finanzieren sei. Ein wiederkehrendes Thema bildete dabei die Frage des Numerus clausus, der im Hinblick auf die knappen Finanzen und den steigenden Zustrom an Studierenden das traditionell liberale Zulassungswesen der Schweizer Universitäten unter Druck zu setzen drohte, aber auch als Notbremse wahrgenommen werden konnte angesichts der Befürchtung, dass die Entwicklungen aus der Kontrolle geraten könnten. In der vorliegenden Arbeit soll aufgezeigt werden, wie anhand der konkreten Bearbeitung des Problems eines drohenden Numerus clausus in der Schweiz hochschulpolitische Kompetenzen, Aufgaben und Pflichten im föderalen System neu ausgehandelt wurden. In der Debatte um einen Numerus clausus in den 1960er- und 1970er-Jahren verwoben sich zentrale hochschulpolitische Fragen nach dem Ausbau und der Finanzierung der Universitäten, dem zukünftigen Akademikerbedarf und vor allem der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen im föderalen Bildungssystem der Schweiz. Die drohenden Zulassungsbeschränkungen an den Hochschulen stellten ein Problem von nationalem Interesse dar, wobei zu befürchten war, dass sich das isolierte Vorgehen einzelner Hochschulen auf das gesamte Hochschulsystem auswirken

würde. Ein Numerus clausus liess sich deshalb nur dann verhindern, wenn die kantonalen Hochschulen, die Trägerkantone und der Bund sich im Rahmen einer gesamtschweizerischen Hochschulpolitik zur Kooperation und Koordination ihrer Bemühungen zusammenfinden würden.

1.1 Forschungsstand

Der Staatsrechtler Max Imboden, der ab 1965 den Schweizerischen Wissenschaftsrat präsidierte, erkannte bereits 1967 die Tragweite der hochschulpolitischen Ereignisse und Prozesse, die in den 1960er-Jahren angestossen worden waren und die zukünftige Schweizerische Hochschulpolitik nachhaltig prägen sollten:

«Wenn es ein Historiker in ferner Zukunft unternehmen sollte, eine Geschichte der schweizerischen Hochschulen zu schreiben, so werden ihm vermutlich die sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts als die grosse Zäsur erscheinen. [...] Die höhere Bildung und mit ihr die planmässige Förderung von Wissenschaft und Forschung ist an eine der vordersten Stellen der nationalen Aufgaben gerückt. Die Universität, die wie kaum eine andere Institution eine auf sich selbst gestellte und nach aussen abgeschirmte Gegebenheit war, ist unvermittelt tragender Teil eines grösseren Kosmos geworden. Die Epoche einer schweizerischen Hochschulpolitik hat begonnen» (Imboden, 1967, S. 3).

Tatsächlich kann insbesondere das Jahr 1968 als ein Wendepunkt in der hochschulpolitischen Geschichte der Schweiz gelten, da mit dem Hochschulförderungsgesetz erstmals eine nationale Hochschulpolitik konzipiert wurde, womit auch der Beginn der Mitfinanzierung der kantonalen Hochschulen durch den Bund zusammenfällt. Der Fokus der wenigen historischen Arbeiten, die zur Schweizerischen Hochschulpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg vorliegen, liegt denn auch auf dem Zeitraum seit der Bildungsexpansion und den Gesetzesrevisionen der 1960er- und 1970er-Jahre, mit denen die Etablierung einer national koordinierten Forschungs- und Hochschulpolitik angestrebt wurde. Im Folgenden werden die einschlägigen Arbeiten zur schweizerischen Hochschulpolitik und deren zentrale Befunde kurz vorgestellt.

Eine kurze Überblicksdarstellung zur schweizerischen Wissenschafts- und Hochschulpolitik der 1960er- und 1970er-Jahre bietet Marc Herren (2008), der sich dabei auf die Institutionalisierung einer nationalen Forschungs- und Hochschulpolitik und die Entwicklung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen konzentriert. Herren (2008) zeigt auf, dass die Ende der 1960er-Jahre geschaffenen nationalen Institutionen formal nur eine bescheidene Homogenisierungswirkung entfalten konnten und sich das Problem einer gesamtschweizerischen bildungspolitischen Steuerung der kantonalen Hochschulen auf dem Weg des «kooperativen Föderalismus» vorerst nicht lösen liess. Dennoch kann festgestellt werden, dass die Übernahme von mehr Verantwortung durch den Bund im Bereich der Hochschulen und der Forschung zur Einführung neuer bildungspolitischer Koordinationsformen und -instrumente führte, wie beispielsweise die erste interkantonale Vereinbarung über die Hochschulfinanzierung, welche die Einführung des Numerus clausus verhindern sollte. Für die 1970er-Jahre konstatiert Herren (2008) als Reaktion auf das ungezügelte Wachstum der 1960er-Jahre und die ungünstigen wirtschaftlichen Bedingungen eine schwindende Bereitschaft, dem Bund weitergehende Kompetenzen im Bildungsbereich zu übertragen und den Hochschulausbau durch Bundessubventionen verstärkt voranzutreiben, was in der Folge zu einer Wiederentdeckung des «dogmatischen Föderalismus» geführt habe.

Lea Brunner (2009) zeichnet in ihrer Lizentiatsarbeit die Diskussionen um eine Bundesunterstützung der kantonalen Hochschulen seit dem Zweiten Weltkrieg nach, die mit dem Postulat Weibel 1960 eine neue Triebkraft erhielten und schliesslich im Bundesbeschluss über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen von 1966 und im Hochschulförderungsgesetz von 1968 kulminierten. Auf Grundlage der parlamentarischen Debatten und der bundesrätlichen Botschaften zeigt Brunner, wie in den 1960er-Jahren ein politischer und gesellschaftlicher Konsens darüber entstehen konnte, dass ein Eingreifen des Bundes in die Domäne der kantonalen Hochschulen notwendig und gerechtfertigt sei, damit die Universitäten weiterhin ihre zentralen Funktionen im gesamtschweizerischen Interesse wahrnehmen konnten. Brunner (2009) argumentiert, dass ein «allgemeines, durch gesellschaftliche und wirtschaftliche Faktoren ausgelöstes Krisenbewusstsein» (ebd., S. 133) das Fundament der Gesellschaftsrelevanz bildete, die in den 1960er-Jahren im Hochschulbereich eine erhöhte politische Aktivität provozierte. Für die Zeit nach 1968 stellt Brunner (2009) ein Nachlassen der Konsensfähigkeit und Partizipationsbereitschaft zwischen Hochschulen, den Kantonen und des Bundes fest. Gemeinsam mit den unklaren Kompetenzausscheidungen und der Infragestellung der Legitimation und Effizienz gewisser Formen der hochschulpolitischen Zusammenarbeit und Koordination habe dies dazu geführt, dass die optimistischen Erwartungen in den neuinterpretierten, «kooperativen» Bildungsföderalismus und die von ihm beeinflussten hochschulpolitischen Organe enttäuscht wurden.

Auch Karin Büchel (2013) befasste sich in ihrer Masterarbeit mit den Anfängen einer nationalen Hochschulpolitik in der Schweiz, die sie mit der Motion Weibel auf das Jahr 1960 datiert und deren Institutionalisierung 1969 mit der Gründung der Abteilung für Wissenschaft und Forschung erfolgte. Angestossen wurde die Debatte um das Fehlen einer schweizerischen Hochschulpolitik nach Büchel (2013) einerseits durch den internationalen wissenschaftspolitischen Druck, den die vergleichenden Studien der OEEC erzeugten, sowie andererseits durch den nationalen Druck, den der im Bericht Hummler festgestellte Mangel an technischen und naturwissenschaftlichen Nachwuchskräften und die akute Geld- und Platznot an den schweizerischen Hochschulen auslösten (Büchel, 2013, S. 83).

In seiner stärker auf die internationalen Verflechtungen fokussierenden Dissertation zeigt Thomas Gees (2006), dass die westeuropäische Bildungsexpansion der 1960er-Jahre massgeblich durch die OEEC/OECD unterstützt und vorangetrieben worden war. Die Herausforderungen, die die Bildungsexpansion mit sich brachte, konnten laut den Experten der OECD nur durch eine Erhöhung der staatlichen Ausgaben, eine koordinierte Planung und eine bürokratische Zentralisierung des Bildungssystems adäquat adressiert werden (Gees, 2006, S. 264). Durch den internationalen wie auch nationalen Druck wurde die Wissenschaftspolitik zunehmend als eine nationale Aufgabe wahrgenommen. Der Bund engagierte sich in der Folge vermehrt in der Forschungs- und Hochschulförderung und beteiligte sich an der Finanzierung der kantonalen Hochschulen. In einem weiteren Beitrag zeichnet Gees (2016) diese Übernahme neuer Aufgaben im Hochschulbereich durch den Bund in den 1960er-Jahren nach, die im Zuge der Hochschulexpansion zu einer Neudefinition der Beziehung zwischen Kantonen und Bund geführt habe. Gees (2016) zeigt auf, wie der Wirtschaftseinbruch Mitte der 1970er-Jahre nicht zuletzt aus finanzpolitischen Gründen zu einem abrupten Ende der Bildungseuphorie führte. In der Forschungspolitik hingegen trugen die knappen Bundesfinanzen zur Innovation problemorientierter nationaler Forschungsprogramme sowie zur Beteiligung des Bundes an der neuen Forschungsk Kooperation der Europäischen Gemeinschaften bei. Erst gegen Ende der 1980er-Jahre habe die relativ stabile, stark auf den Föderalismusgedanken rekurrierende Wissenschaftspolitik der Schweiz schliesslich durch die Entwicklungen auf der europäischen Ebene eine Dynamisierung erfahren.

Sebastian Brändli (2018) untersucht anhand der parlamentarischen Gesetzesdebatte der beiden Räte im Jahr 1968 die veränderte Interessenlage der Akteure, die zu einer neuen Rolle des Bundesstaats

gegenüber den kantonalen Hochschulen führte. Das verstärkte Engagement des Bundes war laut Brändli unbestritten und wurde für begrenzte Zeit zum Leitparadigma der Hochschulpolitik, wenngleich die kantonale Schulhoheit bei der Realisierung der «Hochschule Schweiz» unbedingt gewahrt bleiben sollte (Brändli, 2018, S. 339). Wie bereits Brunner (2009) und Gees (2016) stellt auch Brändli (2018) ein abruptes Ende der Entwicklung in Richtung einer stärkeren Involvierung des Bundes in der Hochschulpolitik fest, die er am Scheitern des Art. 27 BV im Jahr 1973 und der Vorlage für ein neues Hochschulförderungsgesetz 1978 festmacht (S. 339f.). Der Konflikt zwischen den politischen Kräften, die nach mehr Zentralismus in der Hochschulpolitik riefen, und jenen, die mehr Föderalismus forderten, wurde laut Brändli (2018) in den 1970er-Jahren zum Problem und verhinderte in der Folge für lange Zeit eine Erneuerung des Hochschulförderungsgesetzes.

1.2 Erkenntnisinteresse, Methodisches Vorgehen und Quellengrundlage

Wie diese Forschungsarbeiten darlegen, trat im schweizerischen Hochschulwesen in den späten 1960er- und in den 1970er-Jahren ein Wandel ein, im Zuge dessen angesichts einer sich verändernden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Ausgangslage eine nationale Hochschulpolitik entstand, um die anstehenden Probleme und Herausforderungen bearbeiten zu können.

In Anlehnung an den Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz & Scharpf, 1995) wird in dieser Arbeit nach der Rolle, den Handlungsorientierungen und Situationsdeutungen zweier zentraler hochschulpolitischer Akteure – dem Schweizerischen Wissenschaftsrat und der Schweizerischen Hochschulkonferenz – im Rahmen der Numerus clausus Debatte Ende der 1960er- und in den 1970er-Jahren gefragt. Gemäss Mayntz & Scharpf (1995) ist dabei zu berücksichtigen, dass korporative Akteure durch institutionelle Regelungen konstituiert und ihnen dabei Aufgaben und Kompetenzen zugewiesen werden. Schliesslich werden dadurch Akteure auch zueinander in definierte Beziehung gesetzt und Strukturen der Arbeitsteilung geschaffen (ebd., S. 48). Um die Situationsdeutungen, Handlungsorientierungen und konkreten Aktivitäten der untersuchten Akteure zu verstehen, gilt es deshalb auch die Dynamik der institutionellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. So können neue Gesetze, Beschlüsse und Abkommen die Kompetenzen und Zuständigkeiten im Hochschulbereich verändern oder konsolidieren. Neue rechtliche Grundlagen, organisatorische und finanzpolitische Strukturen verändern somit den institutionellen Kontext, in dem sich die Akteure bewegen und erfordern Anpassungsleistungen an neue Akteurskonstellationen und Handlungsmöglichkeiten. Umgekehrt können auch die Akteure eine Korrektur der gesetzlichen Regelungen und organisatorischen Strukturen anstreben, um ihren Handlungsspielraum zu erweitern und anstehende hochschulpolitische Probleme gemäss ihrer Situationsdeutung und Handlungsorientierung adäquat adressieren zu können. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass solche Bemühungen um eine Anpassung der Rahmenbedingungen jeweils im Rahmen der begrenzten Möglichkeiten der Akteure und gegen systemerhaltende Widerstände zu erfolgen hat.

Für die vorliegende Arbeit folgt aus diesen Überlegungen, dass den erfolgreichen wie auch den gescheiterten Bemühungen zur Veränderung gesetzlicher Regelungen und der organisatorischer Strukturen in der Schweizer Hochschulpolitik in den 1960er- und 1970er-Jahren eine zentrale Bedeutung beigemessen werden muss, um die Rolle und Positionen des Wissenschaftsrates und der Hochschulkonferenz in der Debatte um einen Numerus clausus adäquat beschreiben und analysieren zu können. In dieser Arbeit wird von der These ausgegangen, dass es im Zuge der Numerus clausus Debatte und den entsprechenden Aktivitäten der beiden untersuchten staatlichen Akteure auch zu einer Neuordnung der hochschulpolitischen Strukturen und einer Neuaushandlung von

Zuständigkeiten und Kompetenzen im föderalen System kam. Dabei ist eine Zentralisierung in Bezug auf gewisse hochschulpolitische Aufgaben und eine Verschiebung in der Verantwortungsverteilung von den Hochschulkantonen zum Bund zu erwarten, um das Problem eines drohenden Numerus clausus im gesamtschweizerischen Interesse wirksam adressieren zu können. Es ist davon auszugehen, dass solche Bestrebungen auf den Widerstand der Hochschulkantone stiessen, die traditionell die alleinige Verantwortung für ihre Universitäten trugen. Inwiefern es also im Kontext der Numerus clausus Debatte in den 1960er- und 1970er-Jahre zu einer Zentralisierung bzw. einer erfolgreichen Verteidigung der kantonalen Selbstbestimmungsrechte und Kompetenzen im Hochschulbereich kam, bildet ein Kernanliegen dieser Untersuchung. Damit verknüpft ist die Frage, inwiefern das konkrete Problem des drohenden Numerus clausus zu einer solchen Dynamisierung der Strukturen und Kompetenzbereichen in der schweizerischen Hochschulpolitik beigetragen hat.

Die folgende Untersuchung stützt sich im Wesentlichen auf eine Analyse der Jahresberichte des Wissenschaftsrates von 1967 bis 1974 und diejenigen der Schweizerischen Hochschulkonferenz von 1969 bis 1990. Darüber hinaus wurden weitere von den beiden Gremien publizierte Positionspapiere, Berichte und Stellungnahmen zu den Problemen der knappen Studienplätze und des Numerus clausus analysiert, sowie entsprechende Beiträge in der Zeitschrift «Wissenschaftspolitik» aus den 1970er-Jahren. Diese Quellen geben chronologisch Aufschluss über die Tätigkeit des Wissenschaftsrates und der Hochschulkonferenz, ihren jeweiligen thematischen Schwerpunktsetzungen und Stellungnahmen zur hochschulpolitischen Situation. Die Jahresberichte stellten für die beiden hochschulpolitischen Organe zugleich eine Möglichkeit dar, ein bestimmtes Selbstbild gegenüber der Öffentlichkeit zu vertreten, ihre Entscheidungen zu begründen und etwaige Kritik an ihrer Tätigkeit zu adressieren. Des Weiteren wurden die Berichte der vom Bundesrat eingesetzten Kommissionen zu Fragen des Hochschulausbaus, sowie die «Ausbauberichte über das schweizerische Hochschulwesen» des Wissenschaftsrates als Quellen beigezogen. Diese geben Auskunft darüber, wie die Situation an den Schweizerischen Hochschulen und der zukünftige Handlungsbedarf aus der Sicht unterschiedlicher Akteure eingeschätzt wurden. Sie dienten als politische Entscheidungsgrundlagen für den Bund und formulierten mögliche hochschulpolitische Massnahmen. Um die sich verändernden hochschulpolitischen Rahmenbedingungen angemessen zu berücksichtigen, wurden ausserdem die bundesrätlichen Botschaften zu den Gesetzesentwürfen und Beschlüssen im Hochschulbereich untersucht. Darin legt der Bundesrat seine Auffassung über die jeweilige Problemlage dar und erläutert den von ihm verfassten Erlassentwurf. Schliesslich wurde die Quellengrundlage durch Publikationen der studentischen Dachverbände und Zeitungsartikel zur Frage des Numerus clausus ergänzt, die Aufschluss über die Ansichten weiterer Stakeholder geben, die sich öffentlich zu diesem Thema äusserten.

Die Gliederung der vorliegenden Arbeit folgt dem chronologischen Verlauf der hochschulpolitischen Entwicklungen und im Besonderen der Debatte um einen Numerus clausus in den ausgehenden 1960er- und in den 1970er-Jahren. In einem ersten Teil wird der historische Kontext kurz umrissen, um die Dynamik im politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeld der entstehenden Strukturen einer nationalen Hochschulpolitik verstehen zu können. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf den verschiedenen Perspektivstudien und Expertenberichten, die Ende der 1960er- und Anfangs der 1970er-Jahre wichtige Impulse für die hochschulpolitische Entwicklung, den Ausbau der Universitäten und die Diskussionen um Zulassungsbeschränkungen lieferten. In den folgenden Kapiteln werden, ausgehend vom Beschluss des ersten Hochschulförderungsgesetzes 1968, die Überlegungen und Tätigkeiten des Schweizerischen Wissenschaftsrates und der Hochschulkonferenz in Bezug auf den Hochschulausbau und die drohenden Zulassungsbeschränkungen nachgezeichnet. Dabei soll untersucht werden, wie die beiden Organe die allgemeine hochschulpolitische Situation und

insbesondere das Problem knapper Studienplatzkapazitäten deuteten und adressierten; und inwiefern sich ihre Rollen und Handlungsorientierungen im zeitlichen Verlauf veränderten. Die Arbeit schliesst mit der interkantonalen Vereinbarung über Hochschulbeiträge, wodurch sich ab 1981 auch die Nichthochschulkantone finanziell an den Kosten der Trägerkantone beteiligten. Im abschliessenden Fazit folgt eine kurze Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und ein Ausblick auf die weitere Entwicklung in der Frage des Numerus clausus an den schweizerischen Hochschulen.

2 Hochschulpolitische Aufbruchsstimmung in den 1960er-Jahren

Der Wandel der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse in der Nachkriegszeit beflügelte in der Schweiz den hochschulpolitischen Reformwillen. Das beschleunigte Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum, die wachsende Nachfrage nach Hochschulbildung durch breite Bevölkerungsteile im Zuge der Bildungsexpansion, sowie die Debatten um einen Mangel an akademisch gebildeten Fachkräften verstärkten den Druck auf die Hochschulen, sich den veränderten Bedingungen anzupassen. Der konstatierte Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften beförderte nicht zuletzt auch die Diskussion um eine Subventionierung der kantonalen Hochschulen durch den Bund – eine Forderung, die in früheren politischen Debatten aussichtslos gewesen war. Noch 1947 wurde ein Postulat des freisinnigen Genfer Abgeordneten Adrien Lachenal, in welchem der Bund um Subventionen für die kantonalen Universitäten ersucht worden war, aus föderalistisch begründeten Vorbehalten abgelehnt. Die in der Tradition ihres Hochschulkantons verankerten Universitäten sollten frei von der Einwirkung des Bundes bleiben, da «die kantonale Schulhoheit in allen Bezirken der Schule eines der wesentlichen Fundamente und eine der wesentlichen Garantien der kulturellen und politischen föderalistischen Struktur unseres Landes darstellt» (Deppeler, 1969, S. 127).

In den 1950er-Jahren setzte sich nun aber zunehmend die Überzeugung durch, dass die traditionellen Institutionen und Normen nicht mehr den veränderten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Bedingungen entsprachen und sich als ungeeignet erwiesen, um die drängenden Probleme der Gegenwart bewältigen zu können (Brunner, 2009, S. 24). Die Nachkriegszeit in der Schweiz war geprägt durch einen markanten wirtschaftlichen Strukturwandel. Der Primärsektor verlor zugunsten des Dienstleistungssektors an Bedeutung, während zugleich in der verarbeitenden Industrie die Automatisierung rasch voranschritt (Müller & Woitek, 2012, S. 123ff.). Um den dadurch bedingten veränderten Bedarf an gut ausgebildeten Fachkräften abschätzen zu können, beauftragte der Bundesrat 1956 einen Arbeitsausschuss zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses unter der Leitung von Fritz Hummler mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Studie. Eine weitere Kommission wurde 1961 durch das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) unter der Leitung von Hans Schultz eingesetzt, um den Bedarf an akademischem Nachwuchs zu eruieren (Herren, 2008, S. 223). Sowohl die Kommission Hummler (Arbeitsausschuss, 1959) wie auch die Kommission Schultz (EDI, 1963) kamen in ihren Berichten zur Schlussfolgerung, dass ein erheblicher Fachkräftemangel drohe und empfahlen einen Ausbau des höheren Bildungswesens sowie der Berufsberatungsangebote und des Stipendienwesens, damit die Schweiz im internationalen Wettbewerb nicht ins Hintertreffen gerate. Im Bericht Hummler (Arbeitsausschuss, 1959) wurde ein massiver Ausbau der Mittelschulen sowie die Gleichstellung des Gymnasialtypus C mit den übrigen Maturitätstypen gefordert, sowie ein Ausbau der Hochschulen und Technika.

Der Anstoss zur Mittelschulexpansion wurde begleitet von einer öffentlichen Diskussion um brachliegende «Begabungsreserven» in den unteren sozialen Schichten und in ländlichen Gebieten. Die Forderung nach vermehrter Chancengleichheit im Zugang zum höheren Bildungswesen wurde somit nicht in erster Linie durch demokratie- oder sozialpolitische Überlegungen begründet, sondern war

vorwiegend wirtschaftspolitisch motiviert (Rieger, 2001, S. 51). Die Frage einer vermehrten Förderung von Frauen spielte derweil in den 1950er-Jahren kaum eine Rolle: «Die Argumentation für den Mittelschulausbau ging sehr stark vom Bedarf der Industrie und Wissenschaft nach zusätzlichen hochqualifizierten Arbeitskräften aus. Wenn davon die Rede war, man brauche immer mehr Ingenieure, Techniker, Naturwissenschaftler usw., so waren damit effektiv Männer gemeint» (ebd., S. 55). Am Beispiel des Kantons Zürich lässt sich jedoch zeigen, dass der starke Anstieg der Zahl der Mittelschülerinnen und Mittelschüler von 1950 bis 1980 massgeblich durch die Mädchen mitbedingt war, die vorwiegend in die Mittelschultypen mit Hochschulzugangsberechtigung drängten (ebd.). Der Anteil der Studentinnen an den kantonalen Hochschulen erfuhr derweil mehr als eine Verdoppelung und stieg von 15.8% im Wintersemester 1950/51 auf rund 36% im Wintersemester 1980/81 (vgl. Abb. 1).

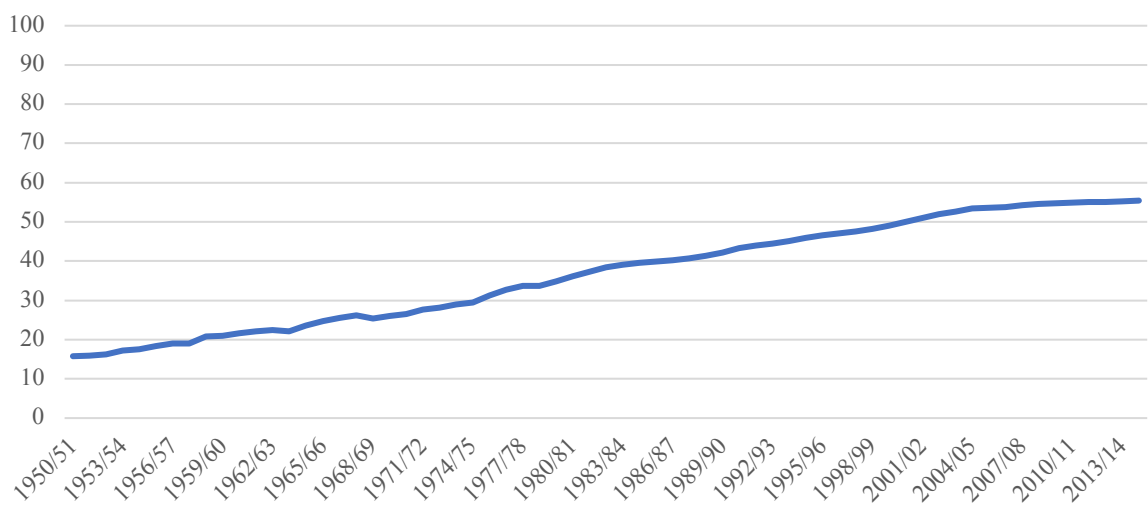


Abbildung 1: Studierende an den kantonalen Universitäten: Frauenanteil in %¹

Als Folge des Ausbaus des Mittelschul- und Stipendienwesens² musste mit einem allgemeinen Anstieg der Studierendenzahlen an den Schweizer Universitäten gerechnet werden, der durch die verbesserten Berufsaussichten im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels weiter verstärkt wurde. Die rasche Entwicklung der Technik und der Wissenschaften führte zudem zu neuen Bedürfnissen in der Ausbildung und Forschung, denen es durch den Einsatz neuer Unterrichtsmethoden und technischer Hilfsmittel sowie einer Ausdehnung des wissenschaftlichen Betriebs auf neue Wissensgebiete Rechnung zu tragen galt (Eidg. Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung, 1964, S. 97-103). Diese Entwicklungen machten einen inneren und äusseren Ausbau der Hochschulen notwendig, der für die Trägerkantone mit hohen Investitionskosten und steigenden Betriebsausgaben verbunden sein würde.

¹ Daten aus: Flury (2016), eigene Darstellung.

² Am 19. März 1965 wurde das Bundesgesetz über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Ausbildungsbeihilfen beschlossen, das als Teil der verstärkten Nachwuchsförderpolitik des Bundes in den 1960er-Jahre über die Gewährung von Bundesbeiträgen einen Ausbau des kantonalen Stipendienwesens bezweckte (Bundesrat, 1964).

2.1 Bundesgelder zur Unterstützung der kantonalen Hochschulen

Am 21. Dezember 1960 reichte der katholisch-konservative Berner Nationalrat Rainer Weibel eine Motion ein, worin der Bundesrat zur Ausarbeitung einer Vorlage aufgefordert wurde, welche die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die Ausbaukosten der kantonalen Hochschulen ermöglichen sollte. Begründet wurde das Begehren mit dem Verweis auf die steigende Zahl an Studierenden und die Entwicklung der Naturwissenschaften, die einen Hochschulausbau erforderlich machten, der jedoch die Mittel der Trägerkantone zu übersteigen drohe. Im «geistigen und wirtschaftlichen Interesse des gesamten Landes» müsse die Weiterentwicklung der schweizerischen Hochschulen verstärkt vorangetrieben werden (Bundesrat, 1965, S. 373). Die Erziehungsdirektionen der Hochschulkantone sowie die Präsidenten des Schweizerischen Schulrates und des Nationalen Forschungsrates befürworteten den grundlegenden Gedanken einer Unterstützung der kantonalen Hochschulen durch den Bund. In der Folge wurde die Motion Weibel in ein Postulat umgewandelt, das am 21. Dezember 1960 vom Nationalrat ohne Gegenstimme angenommen wurde.

Die wachsenden Ansprüche an eine moderne Hochschule wurden zunehmend zu einer finanziellen Belastung der Trägerkantone. Das Fehlen einer langfristig gesicherten, ausreichenden Finanzierung gefährdete folglich die Erfüllung der zentralen Leistungen der Universitäten im Dienst der gesamtschweizerischen Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft. Auf diesem Fundament eines nationalen Interesses gründete die politische Einmütigkeit, mit der die finanzielle Unterstützung der kantonalen Hochschulen durch den Bund in den 1960er-Jahren begrüsst wurde. Divergierende Auffassungen bestanden jedoch im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung einer solchen Bundeshilfe, insbesondere in der Frage, ob eine allgemeine Förderung der Hochschulen geleistet oder die Hilfe auf besonders kostspielige Fakultäten beschränkt werden sollte. Zudem stand zur Debatte, inwiefern die Ausrichtung von Bundesmitteln an bestimmte Auflagen geknüpft werden sollte und wie eine Koordination der Ausbaubestrebungen zwischen den Hochschulkantonen erreicht werden könnte (Brunner, 2009, S. 30). Um diese offenen Fragen zu klären, sollte die finanzielle Hilfe des Bundes an die kantonalen Universitäten in Form einer Übergangslösung vorerst auf drei Jahre befristet werden. Innerhalb dieser Zeit galt es ein Bundesgesetz vorzubereiten, das die Förderung der Hochschulen durch den Bund und die Koordination des Hochschulausbaus dauerhaft regeln sollte (Bundesrat, 1965).

2.2 Eine provisorische Regelung zur Soforthilfe des Bundes an die kantonalen Hochschulen

Im Bundesbeschluss zur vorübergehenden Bundeshilfe an die Hochschulkantone vom 16. Juni 1966 wurde schliesslich ein Gesamtbetrag von 200 Mio. Franken festgelegt, der in drei jährlich steigenden Beiträgen in den Jahren 1966 bis 1968 an die acht kantonalen Hochschulen geleistet werden sollte. Für die Verteilung der Bundesgelder sollte die Zahl der angebotenen Studienrichtungen und der immatrikulierten Studierenden an den jeweiligen Hochschulen massgebend sein, wobei in den besonders kostenintensiven Ausbildungsbereichen der Medizin und der technischen Wissenschaften die Studierenden doppelt gezählt wurden. Im Gegenzug wurden die Trägerkantone dazu verpflichtet, sich untereinander über ihre Ausbaupläne zu verständigen, sowie das EDI und den SWR entsprechend zu orientieren. Zudem sollten die Hochschulkantone dem Bund die notwendigen Daten liefern, die für eine umfassende schweizerische Hochschulstatistik benötigt wurden (Bundesbeschluss, 1966, Art. 9). Das Fehlen einer detaillierten Statistik war bereits in mehreren Studien bemängelt worden und wurde für eine gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung als unerlässlich erachtet (Bundesrat, 1965, S. 389). Wie im folgenden Kapitel dargelegt wird, bemühten sich der Bund und der SWR in den 1960er-Jahren intensiv um verlässliche Prognosen über die zukünftige Entwicklung der Studierendenzahlen,

um den notwendigen Ausbau der Hochschulen sowie die wirtschafts- und hochschulpolitischen Implikationen dieser Entwicklung abschätzen zu können.

3 Perspektivstudien und Prognosemodelle als Teile einer «rationalen Bildungspolitik»

Die schweizerische Hochschul- und Wissenschaftspolitik war in den 1960er-Jahren von einer Planungseuphorie geprägt. Grosse Hoffnungen und Vertrauen wurden in Perspektivstudien von wissenschaftlichen Expertengruppen gelegt, um die zukünftigen Entwicklungen im Bildungsbereich, der Wirtschaft und dem Arbeitsmarkt vor dem Hintergrund eines raschen und grundlegenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Wandels abschätzen zu können (vgl. Criblez, 2001, S. 98f.). Im Bestreben um eine objektive, wissenschaftlich gesicherte und «rationale» Bildungspolitik sollten durch die Anwendung mathematischer Modelle und statistischer Auswertungen klarere Vorstellungen darüber gewonnen werden, welche politischen Massnahmen es zu treffen galt, damit die Schweiz auch in Zukunft im internationalen Wettbewerb mithalten konnte. Die Studien und Berichte wissenschaftlicher Experten der 1960er-Jahre lieferten den hochschulpolitischen Entscheidungsträgern eine Orientierungsgrundlage, die insbesondere über die zukünftige Entwicklung der Studierendenzahlen und des Fachkräftebedarfs Aufschluss zu geben versprachen. Im Folgenden werden die hochschulpolitisch relevantesten Perspektivstudien und Expertenberichte aus den 1960er-Jahren vorgestellt und diskutiert, auf die sich auch der SWR und die SHK in ihrer Arbeit bezogen, und die öffentlichkeitswirksam eine «objektive und wissenschaftliche» Legitimationsgrundlage für einen grosszügigen Hochschulausbau lieferten.

3.1 Erste Studierendenprognosen Anfang der 1960er-Jahre

Bereits im Vorfeld der politischen Debatte um eine Förderung der Hochschulen durch den Bund entstanden zwei Studien zur zukünftigen Entwicklung der Studierendenzahlen. 1963 publizierte das eidgenössische statistische Amt eine Prospektivstudie zur Entwicklung des Hochschulstudiums in der Schweiz (Eidg. Statistisches Amt, 1963). 1964 folgte zudem der Bericht der «Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung» (Kommission Labhardt), die im Rahmen der Abklärungen um eine Soforthilfe des Bundes zugunsten der kantonalen Hochschulen vom Bundesrat eingesetzt worden war.

Die Labhardt-Kommission ging aufgrund der demografischen Entwicklung von einer Zunahme der Schweizer Studierenden bis zum Jahr 1970 aus (Eidg. Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung, 1964, S. 102). Darüber hinaus rechnete sie damit, dass der von den Kommissionen Hummler (Arbeitsausschuss, 1959) und Schultz (EDI, 1963) prognostizierte Mangel an akademisch ausgebildeten Fachkräften, die Nachwuchsförderungsbemühungen im Rahmen des Ausbaus des Mittelschul- und Stipendienwesens sowie der steigende Wohlstand in der Bevölkerung zu einem Anstieg der Studierendenquote führen werde. Von einer Erhöhung der Studierendenzahlen ging die Labhardt-Kommission auch mit dem Verweis auf den Bedeutungsgewinn des Frauenstudiums sowie den Bestrebungen zur Förderung des «zweiten Bildungsweges» aus, der bereits im Erwerbsleben stehenden Jugendlichen und Erwachsenen den Zugang zum Hochschulstudium eröffnen sollte (Eidg. Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung, 1964, S. 103).

Die Studie des Eidgenössischen Statistischen Amtes (1963) sowie der Labhardt-Bericht (Eidg. Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung, 1964) stützten sich beide auf lineare Trendmodelle, wobei die steigende Hochschulquote aufgrund der Entwicklung in den Jahren 1941 bis

1960 resp. Mitte der 1950er-Jahre bis zum Wintersemester 1962/63 geschätzt wurden. Die Wahl dieser Zeitperiode wurde jedoch in der Folge als ungeeignet für die Trendberechnung kritisiert, da sich die Studierendenzahlen in der Kriegs- und Nachkriegszeit unregelmässig entwickelt hatten (Jermann, 1972, S. 148). Zudem würden beim Rückgriff auf historische Entwicklungen neuere Phänomene mit wachsender Bedeutung – wie das Frauenstudium oder der Erwerb der Hochschulberechtigung auf dem zweiten Bildungsweg – nicht angemessen berücksichtigt. Es wurde deshalb grundlegend in Frage gestellt, ob auf historischen Daten beruhende Trendberechnungen für die zukünftige Entwicklung der Studierendenzahlen repräsentativ seien (ebd.). Diese Kritikpunkte können als Anhaltspunkte für eine Erklärung dienen, weshalb sowohl die Prognosen der Studierendenzahlen durch das Eidgenössische Statistische Amt (1963) wie auch durch die Labhardt-Kommission (Eidg. Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung, 1964) deutlich zu tief ausfielen (vgl. Abb. 2). Beide Studien unterschätzten das Ausmass der Zunahme der Studierendenquote: Die Modelle ESTA I und Labhardt I gingen jeweils von einer konstanten Studierendenquote aus (ESTA I: 5.2%; Labhardt I: 3.51%), wodurch die prognostizierte Entwicklung der Studierendenzahlen lediglich der demografischen Entwicklung Rechnung trug. In den Modellen ESTA II und Labhardt II wurde hingegen mit einer jährlich steigenden Studierendenquote gerechnet, wobei das Eidg. Statistische Amt von einer jährlichen Zunahme von lediglich 0.07% und die Labhardt-Kommission von einer Steigerung um 0.16% ausging (vgl. Eidg. Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung, 1964, S. 252ff.).

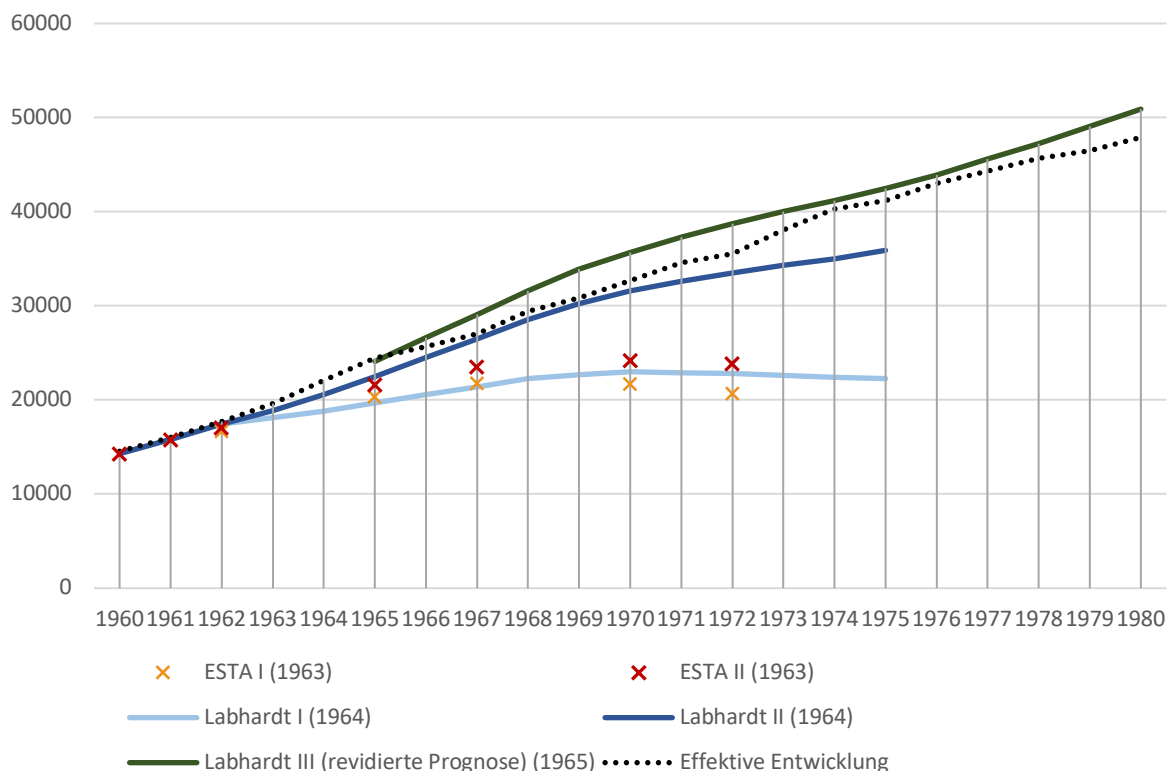


Abbildung 2: Entwicklungsprognose der Anzahl Schweizer Studierender des Eidgenössischen Statistischen Amtes (ESTA) und der Labhardt-Kommission im Vergleich zur effektiven Entwicklung³

³ Daten aus: Jermann et al. (1972, S. 158), eigene Darstellung. Die effektive Entwicklung der Schweizer Studierendenzahlen basiert auf den Daten aus dem SNF-Projekt «Bildung in Zahlen II» (Flury, 2016).

Da die Studierendenzahlen an den schweizerischen Hochschulen bereits für die ersten zwei Prognosejahre unterschätzt wurden, gelangte die Labhardt-Kommission 1965 zur Ansicht, dass die Studierendenquote in Zukunft noch für längere Zeit stärker ansteigen würde. Sie revidierte deshalb ihre ursprüngliche Prognose: «Die im Bericht der Kommission genannten Faktoren, wie vermehrte Nachfrage nach Akademikern, Gründung neuer Mittelschulen, Ausbau des Stipendienwesens, Ausbau des zweiten Bildungsweges, Zunahme des Frauenstudiums, Steigerung des allgemeinen Wohlstandes sind offenbar noch wirksamer geworden, als dies die Kommission voraussah» (Eidg. Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung, 1965, S. 290). Unter Beibehaltung derselben Methodik legte die Kommission ihrer revidierten Prognose wiederum einen linearen Trend zugrunde, der nunmehr auf der Zunahme der Studierendenzahlen in den Jahren 1959 bis 1964 basierte und entsprechend von einer jährlichen Zunahme der Studierendenquote um 0.25% bis zum Jahr 1980 ausging. Diese Überlegungen führten zu einer prognostizierten Zahl von 50'900 Schweizer Studierenden im Wintersemester 1980/81 (vgl. Abb. 1, Labhardt III). Die Expertenkommission hielt die Annahme einer solchen Entwicklung aufgrund eines Vergleiches mit den Studierendenquoten von Ländern mit einem ähnlichen Entwicklungsstand wie die Schweiz für vertretbar (Eidg. Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung, 1965, S. 292). Diese revidierte Prognose überschätzte die Entwicklung der Studierendenzahlen in den Folgejahren nur geringfügig, lag rückblickend aber als einzige Schätzung im gesamten Prognosezeitraum über dem tatsächlichen Verlauf der Anzahl Schweizer Studierender an den Hochschulen.

3.2 Die Debatte um einen Fachkräftemangel oder -überfluss

Der SWR hatte 1968 dem Basler Volkswirtschaftsprofessor Francesco Kneschaurek den Auftrag zur Erstellung einer Prognose des zukünftigen Akademikerbedarfs in der Schweiz erteilt, der kurz darauf zu einer Gesamtprognose des Bedarfs an qualifizierten Arbeitskräften auf allen Bildungsstufen erweitert wurde. Durch den Bundesrat wurde der Auftrag schliesslich zu einer umfassenden Perspektivstudie ausgedehnt, die alle relevanten Aspekte der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung miteinbeziehen sollte (AGAB, 1972, S. 6). Den Teilauftrag «Akademikerbedarf» übertrug Prof. Kneschaurek der Basler Arbeitsgruppe für Bildungs- und Arbeitsmarktforschung um den Bildungsökonom Matthias Jermann. Der daraus hervorgegangene «Jermann-Bericht» (Jermann, 1972) wurde jedoch vorerst geheim gehalten, da er die bisher in den Prognosestudien vertretene Vorstellung eines unbeschränkten Akademikerbedarfs negierte. Prof. Kneschaurek distanzierte sich in der Folge vom Bericht der Basler Arbeitsgruppe und knüpfte auf Grundlage seiner eigenen Untersuchungsergebnisse (Arbeitsgruppe Perspektivstudien, 1971) an die Ergebnisse der bisherigen Perspektivstudien an, welche die Auffassung eines kaum zu deckenden Neu- und Nachholbedarfs an höher qualifizierten Facharbeitskräften vertraten (AGAB, 1972, S. 7).

Jermann (1972) hatte in seiner Modellstudie zur Prognose der Entwicklung der Studierendenzahl ein Verlaufsmodell angewendet, das an den vorgelagerten Schulstufen (Maturitätsschulen) anknüpfte und den Durchlauf der Studierenden von der Immatrikulation bis zur Exmatrikulation verfolgte, d.h. auch die Studiendauer berücksichtigte (ebd., S. 149). Sein Prognosemodell stützte sich auf die normale Besuchsdauer der verschiedenen Schulstufen von der Primarschule bis zu den verschiedenen Fachbereichen der Hochschulen. Ebenso wurden die Übertrittsquoten zur jeweiligen höheren Stufe berücksichtigt. Da diese Quoten für die Schweiz aufgrund der damals noch unzureichenden statistischen Datengrundlage nicht bestimmt werden

konnten, wurden die Werte auf Basis von Plausibilitätsüberlegungen und unter Berücksichtigung ausländischer Daten festgelegt. In einer Bilanz wurden schliesslich die prognostizierten Werte zum Angebot und Bedarf an Arbeitskräften mit einem bestimmten Bildungsniveau einander gegenübergestellt, wobei Jermann zur Schlussfolgerung gelangte, dass im Jahr 1980 ein Überschuss an Hochschulabsolventinnen und -absolventinnen in allen Studienbereichen ausser der Theologie zu erwarten sei. Trotz des prognostizierten Überangebots an akademischen Arbeitskräften hielt Jermann im Schlusswort seines Studienberichtes fest, «dass eine möglicherweise abnehmende Akademikerknappheit kein Indiz für die Einführung eines Numerus clausus an den Hochschulen ist. Mit dieser Massnahme würde bloss ein Symptom, nicht aber eine Ursache kuriert, befindet sich doch die künftige Studentengeneration heute bereits in den Gymnasien» (Jermann, 1972, S. 256). In der Konsequenz müsste dem prognostizierten Überangebot an akademisch gebildeten Arbeitskräften langfristig bereits auf der Mittelschulstufe entgegengewirkt werden, während mittelfristig der Konflikt zwischen Angebot und Bedarf nach Ansicht Jermanns über die Förderung von Ausgleichsmechanismen in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik zu bearbeiten sei. Sofern von einer gewissen Beweglichkeit der Löhne und Preise sowie einer begrenzten Veränderbarkeit der Wirtschaftsstruktur ausgegangen werden könne, sollte folglich auch ein zeitweiliges Überangebot an Akademikerinnen und Akademikern vom Arbeitsmarkt absorbiert werden können (Jermann, 1972, S. 253).

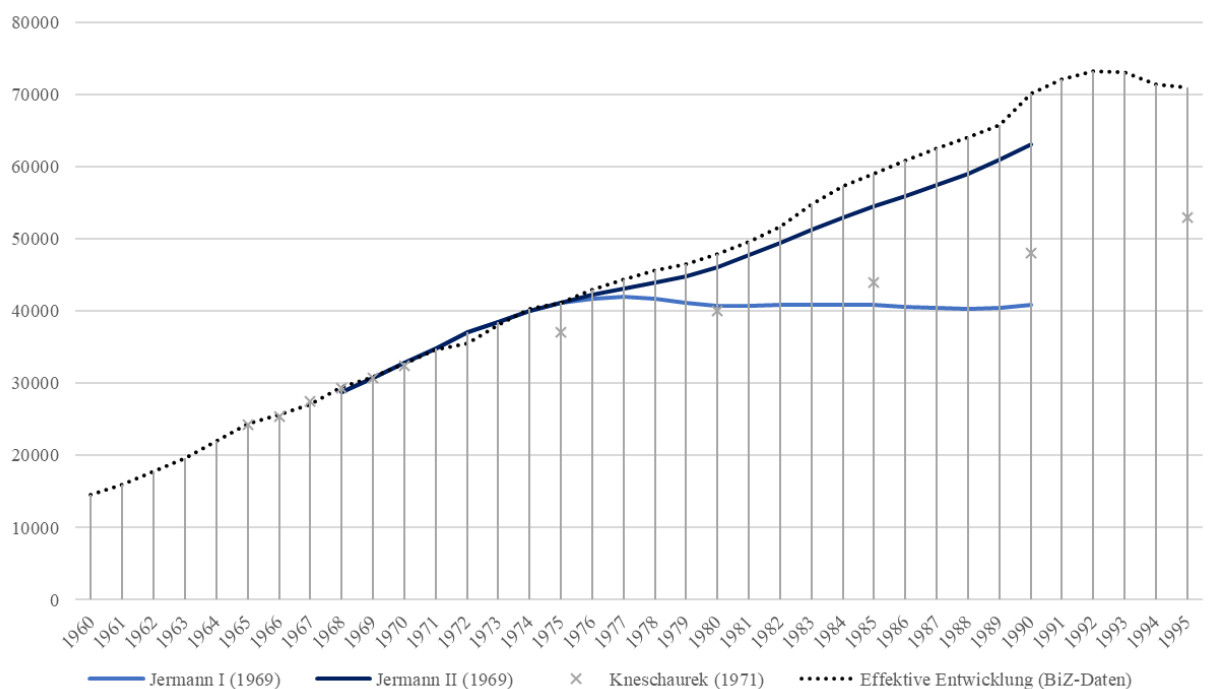


Abbildung 3: Entwicklungsprognose der Anzahl Schweizer Studierender in der «Modellstudie Jermann» und der Arbeitsgruppe Perspektivstudien um Kneschaurek im Vergleich zur effektiven Entwicklung ⁴

⁴ Daten aus: Jermann et al. (1972, S. 158), eigene Darstellung. Die effektive Entwicklung der Schweizer Studierendenzahlen basiert auf den Daten aus dem SNF-Projekt «Bildung in Zahlen II» (Flury, 2016).

Die Ergebnisse des Jermann-Berichtes sorgten für Aufsehen, da sie den bisherigen Prognosen eines kaum zu befriedigenden Bedarfs an hochqualifizierten Arbeitskräften widersprachen. Die Studie wurde zum Ziel heftiger Kritik, vorwiegend aus bildungsökonomischen Kreisen und insbesondere auch von Seiten der Studierenden. Einerseits wurden die theoretische Grundkonzeption der Arbeit beanstandet, sowie der Umstand, dass im Bericht weder eine qualitative Beurteilung des verwendeten Datenmaterials noch eine kritische Diskussion der daraus gezogenen Schlussfolgerungen vorgenommen wurden. Andererseits wurde angemerkt, dass das nötige Zahlenmaterial zur Konkretisierung des Basler Prognosemodells noch weitgehend fehle. In Ermangelung der benötigten Daten habe die Basler Studiengruppe um Matthias Jermann ihr Modell mit «teilweise groben Schätzungen und mit hypothetischen Zahlen» gefüllt, weshalb sich die Ergebnisse der Modellstudie Jermann nicht für die praktische Verwendung eigneten und daraus keine politischen Schlussfolgerungen gezogen werden dürften (Arbeitsgruppe Perspektivstudien, 1971, S. 3-6.).

Auch die Kritik des Schweizerischen Studierendenverbandes (VSS) richtet sich in erster Linie gegen die technische Durchführung des Berichtes Jermann, der sich auf ungenügende statistische Unterlagen stütze. In der Konsequenz habe man auf zahlreiche Annahmen zurückgegriffen,⁵ deren Richtigkeit kaum zu beurteilen sei und die unter Umständen zu erheblichen Verfälschungen der Resultate führen könnten (VSS, 1971, S. 11). Als besonders fragwürdig erachtete der VSS die unbegründeten Prämissen und Plausibilitätsüberlegungen, die Eingang in die Bedarfsprognose im Jermann-Bericht fanden: «Der gegenwärtige Bestand an Arbeitskräften (in den verschiedenen Kategorien) wird als gegenwärtiger Bedarf interpretiert und davon ausgehend werden die Prognosen angestellt. Dabei werden heute allenfalls bestehende Ungleichgewichte in die Zukunft projiziert. [...] In der (*sic*) gleichen Richtung geht die Annahme, die technische Entwicklung verlange keine Veränderung der Bildungsstruktur innerhalb einer beruflichen Stellung» (VSS, 1971, S. 13). Damit richtete sich ein weiterer grundlegender Kritikpunkt des VSS gegen die den Prognosen zugrunde liegenden Prämissen, worin der aktuelle Status quo unhinterfragt in die Zukunft übertragen wurde. In dieser Weise wurden beispielsweise gegenwärtige Lehrer-Schüler-Relationen oder Dichteziffern zu freipraktizierenden Ärzten und Rechtsanwälten als Zielwerte übernommen, anstatt eine begründete Bedarfsanalyse durchzuführen (VSS, 1971, S. 14).

Im Bericht Jermann wurde mehrfach auf den Modellcharakter der Studie hingewiesen. Matthias Jermann selbst relativierte öffentlich die Aussagekraft seiner Resultate, die aufgrund der Unvollständigkeit der verfügbaren Informationsbasis eher als das Ergebnis einer theoretischen Konzeption der Struktur und Entwicklung des schweizerischen Arbeitsmarktes gelten konnten: «Die Resultate ohne weiteres als Grundlage politischer Entscheidungen zu nehmen, hiesse daher den Modellcharakter des vorliegenden Versuches übersehen» (Jermann, 1970). Dagegen nannte Jermann im selben Artikel als Ziel der Modellstudie, «Orientierungs- und Entscheidungshilfen für eine langfristig ausgerichtete Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik bereitzustellen» (ebd.). Der VSS befürchtete, dass die Ergebnisse der Studie ungeachtet der technischen und methodischen Mängel angesichts der drängenden bildungs- und wirtschaftspolitischen Fragen eine politische Wirkung entfalten könnten: «Vielmehr ist zu erwarten, dass mangels anderer Unterlagen die Zahlen des Berichtes Jermann direkte politische Relevanz erhalten werden, was angesichts ihrer Qualität sehr bedenklich ist» (VSS, 1971, S. 13). Auch Kneschaurek teilte die Kritik des Studierendenverbandes und zeigte sich besorgt darüber, dass sich die mediale Berichterstattung weitgehend auf die Wiedergabe

⁵ Für die Bestimmung der Übergangsquoten wurden neben der Mittelschulstatistik der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich aus dem Jahr 1968 lediglich noch Daten aus zwei Untersuchungen aus Baden-Württemberg beigezogen (Jermann, 1972, S. 261). Die Studiendauer und Erfolgsquote zur Berechnung der Absolventenzahlen wurde aufgrund der fehlenden Daten zur Schweiz den Schätzungen für die zwei baden-württembergischen Hochschulen entnommen (ebd., S. 159).

der Schlussergebnisse des Jermann-Berichtes beschränkte, ohne die Vorbehalte hinsichtlich des Modellcharakters der Studie zu berücksichtigen (Arbeitsgruppe Perspektivstudien, 1971, S. 3). Im Mai 1971 stellte er – noch vor der offiziellen Publikation des Jermann-Berichts, dessen Resultate jedoch teilweise bereits an die Öffentlichkeit gelangt waren – diesem einen eigenen Prognosebericht zur prospektiven Entwicklung der Studierendenzahlen entgegen, die gestützt auf die verfügbaren Zahlenunterlagen eine realitätsbezogene Diskussionsgrundlage zur Erörterung der anstehenden Bildungsprobleme bieten sollte. In seinen Schlussfolgerungen gelangte Kneschaurek in Übereinstimmung mit den früheren Perspektivstudien zum Ergebnis, dass «sich die Schweiz in den nächsten Jahrzehnten mit grösster Wahrscheinlichkeit in einem Zustand chronischen Mangels an Arbeitskräften befinden wird» (Arbeitsgruppe Perspektivstudien, 1971, S. 133). Dabei nehme der Bedarf an Ausgebildeten auf den höheren Ausbildungsstufen überproportional zu, so dass gegenüber 1970 bis zum Jahr 2000 eine Verdoppelung der Hochschulkapazität als notwendig erachtet wurde (ebd., S. 135). Die Möglichkeit eines Überschusses an qualifizierten Arbeitskräften hingegen lehnte Kneschaurek mit Verweis auf den immer stärker ansteigenden Neubedarf und dem beträchtlichen Nachholbedarf an Fachkräften in allen Wissenschaftsgebieten entschieden ab.

3.3 Prognosen zum Ärztebedarf: Ein zukünftiger Mangel oder Überfluss?

Am 24. April 1966 wurde eine eidgenössischen Expertenkommission für Fragen des Ausbaus und der Koordinierung der medizinischen Ausbildung konstituiert, um den gegenwärtigen Stand der medizinischen Ausbildung, den wünschenswerten Ausbau und mögliche Entwicklungstendenzen abzuschätzen und zu bewerten. Vorsitzender der Kommission war der Mediziner Prof. Dr. Otto Gsell, Direktor der medizinischen Poliklinik der Universität Basel und Präsident der schweizerischen medizinischen Interfakultätskommission.

Der Bericht der Expertenkommission wurde bereits am 9. Dezember 1966 vorgelegt. Auf der Grundlage statistischer Daten zu den kantonalen Hochschulen, sowie Befragungen von Vertretern der medizinischen Fakultäten, der Ärzteschaft und Medizinstudierenden hatte die Kommission einen aktuellen Lagebericht erstellt und Empfehlungen in Bezug auf den Ausbau und die Koordination der medizinischen Ausbildung in der Schweiz ausgearbeitet. In zwölf Punkten⁶ wurde untersucht und dargelegt, wie sich der zukünftige Bedarf an ausgebildeten Ärztinnen und Ärzten bis 1980 entwickeln würde. Die Kommission gelangte zur Schlussfolgerung, dass bis 1980 der Bedarf an Schweizer Ärztinnen und Ärzten beträchtlich steigen werde und folglich die Zahl der Schweizer Medizinstudierenden erhöht werden sollte. Bereits seit längerer Zeit bestand ein Numerus clausus für ausländische Studierende der Medizin an schweizerischen Universitäten, um Plätze für die zunehmende Zahl an schweizerischen Medizinstudierenden freizuhalten. Nach Ansicht der Kommission Gsell sollte jedoch ein Anteil von 10-20% ausländischer Studierender an den medizinischen Fakultäten beibehalten werden: «In Anbetracht der humanitären Aufgabe der Schweiz, eines Kleinstaates, bei dem die jungen Akademiker in persönlichem Kontakt mit ausländischen Studenten stehen sollten, muss und soll eine Ausbildung ausländischer Studierender gerade in der Medizin in beschränktem Mass aufrecht erhalten werden» (Gsell, 1967, S. 11f.). Die Kommission

⁶ Der Bericht führt 12 Einflussfaktoren auf, anhand deren der zukünftige Medizinerbedarf eingeschätzt wird: 1. Die Zunahme der Wohnbevölkerung, 2. Die Zunahme der betagten Personen, 3. Die Krankenversicherung, 4. Die Notwendigkeit einer besseren ärztlichen Versorgung der Landbevölkerung, 5. Die angestiegene Morbidität, 6. Die zeitliche Überbeanspruchung der Ärzte, 7. Die altersbedingte Aufgabe der Praxis, 8. Die Vermehrung der Spitalbetten, 9. Die Medizinstudentinnen, 10. Die Übertragung öffentlicher und sozialmedizinischer Aufgaben, 11. Die zunehmende Bedeutung der Präventivmedizin, 12. Die ungenügende Ärztedichte.

folgerte aus ihren Berechnungen, dass bis 1975 rund 1000 Schweizer Ärzte und Ärztinnen zu wenig ausgebildet werden würden (ebd., S. 27) und in der Konsequenz die Ausbildungskapazitäten an den medizinischen Fakultäten bis 1975 um rund einen Viertel auf 6'000 Plätze erhöht werden müssten (ebd., S. 10). Die bei den Hochschulen eingeholten Berichte zeigten, dass zwar durchwegs die Absicht zu einem Ausbau der medizinischen Ausbildungsplätze bestand, jedoch nur in bescheidenem Ausmass. Dies wurde von den Universitäten damit begründet, dass nur mit einer bewusst tief gehaltenen Anzahl an Studienplätzen eine hohe Ausbildungsqualität gewährleistet und insbesondere im klinischen Teil des Medizinstudiums der Kleingruppenunterricht aufrechterhalten werden könne (ebd., S. 6).

Am 12. Februar 1970 hielt Otto Gsell, der Präsident der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen des Ausbaus und der Koordinierung der medizinischen Ausbildung, ein Referat vor der SHK, wobei er seine Prognose und Empfehlung von 1966 aufgrund der neueren Entwicklungen revidierte. Das Referat bildete zugleich die Grundlage für einen Artikel, den Gsell am 18. Juli 1970 in der Schweizerischen Medizinischen Wochenschrift publizierte. Darin hält Gsell fest, dass die Entwicklung seit dem Erscheinen des Expertenberichts «einen starken, anhaltenden Zuwachs an Medizinstudenten und zweitens einen ganz eindeutigen Zuwachs an Ärzten» zeige (Gsell 1970, S. 1258). Daraus zog Gsell die Konsequenz, dass der geforderte Zuwachs an Ausbildungsplätzen schon 1970 erfüllt wurde und der Bedarf an berufstätigen Ärztinnen und Ärzten somit bereits 1975 gedeckt sein würde. Um einen Überfluss an ärztlichem Personal in der Schweiz zu verhindern, plädierte Gsell deshalb für beschränkende Massnahmen in der Medizinerausbildung.

Wie Matthias Jermann wurde auch Otto Gsell für seine revidierte Prognose kritisiert, die auf unhaltbaren Annahmen beruhe (VSS, 1971). Ungeachtet der methodischen Kritik an ihren Arbeiten entfalteten die Studien von Jermann und Gsell eine politische Wirkung und befeuerten die in den 1970er-Jahren aufkommenden Debatten um einen zukünftigen Akademikerüberfluss. Insbesondere im Kontext der wirtschaftlichen Rezession 1974/75 gewannen die Warnungen vor einem drohenden «Akademikerproletariat» an Überzeugungskraft. Die Befürchtung, dass die ausgebildeten Studierenden nach ihrem Abschluss in der Arbeitslosigkeit landen würden, lähmten nun die früheren Bestrebungen zu einem grosszügigen Hochschulausbau in den Kantonen. Die angespannte finanzielle Lage des Bundes und der Kantone schufen eine Ausgangslage, in der eine weitere Erhöhung der öffentlichen Investitionen in das Hochschulwesen in den Kantonen zunehmend auf Ablehnung stiessen, zumal keine Aussicht auf eine substanzielle Erhöhung der Bundesmittel zur Hochschulförderung bestand. Die wissenschaftlichen Prognoseberichte von Jermann und Gsell, die zur Zurückhaltung beim weiteren Ausbau der kantonalen Hochschulen aufriefen, fielen deshalb ab Mitte der 1970er-Jahre auf fruchtbaren Boden und wurden von den Gegnern des Hochschulausbaus und Kritikern der weiterhin steigenden Hochschulkosten bereitwillig aufgegriffen.

3.4 Kritik der Studierendenverbände an den bildungspolitischen «Expertenkommissionen»

1970 veröffentlichte der Zentralvorstand des Verbandes der Schweizer Medizinstudenten (VSM) in Zusammenarbeit mit dem Vorstand des Verbandes Schweizerischer Studentenschaften (VSS) als Reaktion auf die Befürchtungen um einen erwarteten Ärzteüberschuss ein Arbeitspapier (VSM/VSS, 1970), in dem insbesondere der Bericht Gsell (1967) sowie das Referat von Otto Gsell (1970) kritisiert wurden. Darin wurde argumentiert, dass die bisherigen bildungsplanerischen Studien im medizinischen Bereich methodische Mängel aufwiesen und der prognostizierte Ärzteüberschuss auf falschen Annahmen beruhe. Die Untersuchungsergebnisse und Berichte dürften deshalb nicht als bildungspolitische Entscheidungsgrundlage eingesetzt werden. Da Otto Gsell zugleich die

Subkommission für medizinische Fragen der SHK präsierte, seien dessen Ansichten als «Prognosen und mit 'obrigkeitlichem Segen' [...] zu Instanzen mit Beeinflussungsmöglichkeiten, z.B. Berufsberatern» gelangt und von diesen verwendet worden (VSM/VSS, 1970, S. 27). Die Studierendenverbände nahmen Anstoss daran, dass im Rahmen einer SHK-Kommission unter Ausschluss der Öffentlichkeit über den prospektiven Medizinerbedarf entschieden werde. Es handle sich dabei um ein Problem, das eine öffentliche Debatte und einen politischen Entscheid erfordere, und nicht durch «Experten» gelöst werden könne. Darüber hinaus würden in die wissenschafts- und bildungspolitischen «Expertenkommissionen» immer wieder dieselben Personen gewählt werden, bei denen es sich oft nicht um wissenschaftliche Fachleute, sondern um Interessenvertreter handle, die ihre «Prognosen im Mantel der wissenschaftlichen Analyse und der sachlichen Objektivität» vortragen würden (VSM/VSS, 1970, S. 16). Die Studierendenverbände vertraten den Standpunkt, dass der Einbezug von Ärztinnen und Ärzten zur Erörterung der Probleme in der medizinischen Ausbildung grundsätzlich problematisch sei, da diese aus standespolitischen Gründen eine «Branchenschliessungs-Politik» (ebd., S. 15) verfolgten.⁷ Der VSM und der VSS hielten es für bedenklich, dass die ideologische Argumentation und standespolitischen Partikularinteressen der Ärzteschaft in der schweizerischen Wissenschaftspolitik einen politischen Stellenwert erhielten, indem sie als «Experten» die Lücke füllten, die eigentlich politischen Instanzen wie den Parteien, dem Parlament und der Regierung zustehen würde (ebd., S. 16). Darüber hinaus forderten die Studierendenverbände, dass die schweizerische Bildungsplanung stärker einer politisierenden Öffentlichkeit zugänglich gemacht werde, in der die Vorschläge der Arbeitsgruppen diskutiert werden sollten (ebd., S. 27).

4 Auf dem Weg zur «Hochschule Schweiz»?

Mit dem Inkrafttreten des HFG sowie der Übernahme der EPUL durch den Bund auf den 1. Januar 1969 trat die schweizerische Hochschulpolitik in eine neue Phase ein, in welcher der Bund nunmehr die gesamte Verantwortung über die Hochschulausbildungen in den technischen Wissenschaften und mit dem Erlass des Bundesgesetzes über die Hochschulförderung die definitive Verpflichtung zur finanziellen Unterstützung der kantonalen Hochschulen übernahm. Das erklärte Ziel bestand in der Verwirklichung der Idee einer kohärenten, gesamtschweizerisch koordinierten Wissenschafts- und Hochschulpolitik; der «Hochschule Schweiz». Mit der vermehrten hochschul- und wissenschaftspolitischen Aktivität des Bundes ging die Neugründung einer Vielzahl wissenschafts- und hochschulpolitischer Gremien einher. Dies führte teilweise zu unklaren Zuständigkeiten und Kompetenzüberschneidungen, die bald in der Kritik mündeten, dass die neuen hochschulpolitischen Instanzen wenig effizient arbeiteten und die erhoffte koordinierende Wirkung im Hochschulbereich nicht entfalten konnten. Aber auch der Widerstand auf kantonaler und lokaler Ebene beschränkte den Einfluss und die effektive Koordination, welche die neuen Organe tatsächlich bewirken konnten. Wie im Folgenden dargelegt wird, schränkten die der kantonalen Schulhoheit Rechnung tragenden geltenden Gesetze den Kompetenzbereich und damit die effektiven Handlungsmöglichkeiten des SWR und der SHK stark ein. Die beiden Organe mussten sich folglich vorwiegend auf Expertisen, Stellungnahmen und Empfehlungen beschränken – wobei die Umsetzung dem Bund und vor allem den Hochschulkantonen überlassen blieb. Eine weitere Hürde für eine gesamtschweizerisch

⁷ Gsell (1970) argumentierte für die Einführung von Zulassungsbeschränkungen im Medizinstudium mit dem Hinweis auf die steigende Ärztedichte, die sich nachteilig auf den Berufsstatus und das Einkommen der Ärzteschaft auswirken könnte: «Es würde dies [...] 1 Arzt auf 560 Einwohner ergeben, eine Zahl Ärzte, die kaum genügende Beschäftigung, das heisst nicht diejenige berufliche Betätigung, für die sie ausgebildet wurden, und wahrscheinlich auch keinen der beruflichen Stellung entsprechenden Verdienst hätten» (Gsell 1970, S. 1260).

koordinierte Hochschulpolitik bildeten darüber hinaus der unsichere Ausgang von Volksentscheiden auf nationaler wie auch kantonaler Ebene, die ebenso wie die knappen öffentlichen Finanzen die Pläne zur Verwirklichung der Idee einer qualitativ hochstehenden und quantitativ ausreichend ausgebauten «Hochschule Schweiz» zu durchkreuzen drohten.

4.1 Das Hochschulförderungsgesetz von 1968

Am Die vorübergehende Regelung der Bundessubventionen lief Ende 1968 aus und wurde durch das Hochschulförderungsgesetz vom 28. Juni 1968 (HFG)⁸ abgelöst, das am 1. Januar 1969 in Kraft trat. Das HFG war im Grunde ein Subventions- und Koordinationsgesetz, mit dem die finanzielle Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund auf eine dauerhafte rechtliche Grundlage gestellt wurde. Es verfolgte sowohl den Zweck, die Hochschulen in kantonaler Trägerschaft durch den Bund finanziell zu unterstützen, sowie auch die Weiterentwicklung und insbesondere den Ausbau des Hochschulwesens national zu koordinieren. So wurde im Art. 1 HFG festgehalten, dass der Bund den Ausbau der kantonalen Hochschulen unterstützt und «auf die Zusammenarbeit aller Hochschulen des Landes und auf die Koordination in Unterricht und Forschung» hinwirkt. Dem Charakter eines Subventionsgesetzes entsprechend sollte der Bund zu diesem Zweck jährliche Beiträge an die Betriebsausgaben der acht kantonalen Hochschulen (Grundbeiträge) ausrichten und Zuwendungen an Sachinvestitionen leisten. Bereits in der Vorbereitung des Gesetzes wurde die Aufteilung der Gesamtsumme in Investitions- und Grundbeiträge kritisiert: Einerseits wurde befürchtet, dass die Investitionsbeiträge nicht ausgeschöpft werden würden, während andererseits die Grundbeiträge als unzureichend befunden wurden, um die Eigeninitiative der Trägerkantone im Hinblick auf den nötigen Hochschulausbau zu befördern (vgl. Motion Eisenring, 1970; Motion Hummler, 1971). Ein weiterer Konflikt entzündete sich an der Frage, welche Kompetenzen dem Bund aufgrund seines finanziellen Engagements in der Koordination des Hochschulbereichs zugestanden werden sollten. Während die einen Politiker das Hochschulförderungsgesetz ausschliesslich als Finanzierungsgesetz verstanden, erschien es anderen Parlamentariern als angemessen, wenn der Bund zugleich auch eine Mitverantwortung für die kantonalen Hochschulen übernahm. Eine beschränkte Gestaltungskompetenz des Bundes sollte in erster Linie den effizienten Einsatz der Subventionen sicherstellen. Darüber hinaus befürwortete das für eine stärkere hochschulpolitische Zentralisierung plädierende politische Lager aber auch eine gesamtschweizerische hochschulpolitischen Koordination durch den Bund, beziehungsweise durch das vorgesehene Koordinationsorgan der Hochschulkonferenz (Brändli, 2018). Die Kontroverse um einen stärkeren Einfluss des Bundes in der Hochschulpolitik schlug sich auch in der konkreten Ausgestaltung des Hochschulförderungsgesetzes nieder, das zwar dem Bund eine koordinierende Rolle im Hochschulbereich zuerkannte, ihm aber keine griffigen Instrumente verschaffte, um entsprechende Forderungen gegenüber den Hochschulkantonen auch durchsetzen zu können.

Mit Art. 18 HFG wurde nachträglich die verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen für den bereits 1965 ins Leben gerufenen Wissenschaftsrat (SWR), der als Beratungsgremium des Bundes in hochschulpolitischen Fragen dienen sollte. Als zweites hochschulpolitisches Konsultativgremium und Organ der Universitätskantone wurde die Hochschulkonferenz konstituiert. Im Sinne des

⁸ Bundesgesetz betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Hochschulförderung (Vom 17. Dezember 1971), im Folgenden zitiert als: HFG

«kooperativen Föderalismus»⁹ sollten die beiden Gremien einen «staatspolitisch vertretbaren Ausgleich zwischen der Wahrung der kantonalen Autonomierechte im Bildungswesen einerseits und den unerlässlichen Koordinations-, Beratungs- und Kontrollbefugnissen des Bundes andererseits» gewährleisten (Bundesrat, 1972, S. 393).

Aufgabe des SWR war es, als beratendes Organ des Bundesrates die Grundlagen für eine gesamtschweizerische Wissenschafts- und Forschungspolitik zu erarbeiten, sowie die zu ihrer Verwirklichung nötigen Massnahmen vorzuschlagen (Art. 18, Abs. 1 HFG). Über die Zusammensetzung und Zahl seiner Mitglieder bestimmte der Bundesrat, während der SHK das Vorschlagsrecht für drei Mitglieder eingeräumt wurde (Art. 18, Abs. 2 HFG). Der Aufgabenkatalog des SWR umfasste das Aufstellen von Richtlinien über den Ausbau und die Zusammenarbeit der schweizerischen Hochschulen, wobei es ausdrücklich die kantonale Schulhoheit und die Hochschulautonomie zu respektieren galt. Zudem sollte der SWR Stellungnahmen zu den Anträgen, Empfehlungen und Berichten vorlegen, welche die SHK zuhanden des EDI zu verfassen hatte (Art. 18, Abs. 3 HFG). Der SWR wurde somit als allgemeine und umfassende Planungs- und Koordinationsstelle für das schweizerische Hochschulwesen konzipiert, in der die verschiedenen hochschulpolitischen Bemühungen zusammenfliessen sollten (vgl. Lerch, 1971, S. 180). Mit dem Inkrafttreten des HFG wurde der SWR personell von 13 auf 15-20 Mitglieder ausgebaut, um dem wachsenden Umfang seiner Funktionen und Aufgaben Rechnung zu tragen.¹⁰

Während der SWR klar als bundesrätliches Beratungsorgan in hochschulpolitischen Fragen konzipiert worden war, erschien die Stellung und Funktion der SHK weniger eindeutig. Einerseits war sie von ihrer ursprünglichen Konzeption her als Koordinationsorgan und Interessengemeinschaft der Trägerkantone gedacht,¹¹ das der föderalistischen Tradition in der Organisation des Bildungswesens Rechnung tragen sollte. Zugleich aber erhielt die SHK durch die Festlegung ihrer Schaffung, Zusammensetzung und des Pflichtenheftes im Rahmen eines Bundesgesetzes den Charakter eines Bundesorganes, wobei die in ihr gesetzlich vertretenen Kantone nicht nach eigenem Dafürhalten über ihre Mitgliedschaft entscheiden oder eigenständig Veränderungen an der Zusammensetzung oder dem Pflichtenheft des Gremiums vornehmen konnten (vgl. Lerch, 1971, S. 181). Die SHK selbst beurteilte diesen ambivalenten Charakter im Hinblick auf die Aufgabe, zwischen den Interessen des Bundes und denjenigen der Kantone zu vermitteln, als problematisch: «Es scheint, als ob ein Organ, das zwar de jure ein Bundesorgan ist, das aber de facto doch, gemäss seiner historischen Herkunft, den Kantonen nahesteht, mit einer solchen Aufgabe überfordert sei. In dieser Hinsicht hat wohl der Gesetzgeber die Entwicklungsstufe des kooperativen Föderalismus überschätzt» (SHK, Jahresbericht 1970, S. 52). Die vorgesehene Zusammensetzung der SHK widerspiegelte die dem HFG zugrunde liegende Idee, Bund und Hochschulkantone kooperativ zu verschränken, um gemeinsam die Probleme im Hochschulwesen als nationale Aufgaben zu bearbeiten. Die Vielzahl der verschiedenen

⁹ Unter dem Begriff des «kooperativen Föderalismus» werden verschiedene Formen der Zusammenarbeit auf horizontaler Ebene unter den Kantonen, sowie auf vertikaler Ebene zwischen den Kantonen und dem Bund gefasst, die sowohl auf freiwilliger Basis erfolgen oder durch eine bundesgesetzliche Regelung vorgesehen werden können (Jaag, 2013, S. 774f.).

¹⁰ Neben Erziehungsdirektoren, Schulrektoren und Professoren waren auch der Sekretär des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (Waldemar Jucker) und Persönlichkeiten aus der Wirtschaft und Industrie im Gremium vertreten. Teil des SWR waren zudem die Präsidenten des Schweizerischen Schulrates und des SNF- Forschungsrates. Als Bundesvertreter erhielten die Delegierten für Konjunkturfragen (Hugo Allemann) und für Fragen der Atomenergie (Urs Hochstrasser) Einsitz im SWR (SWR, 1970, S. 74-77).

¹¹ Das bereits seit 1966 bestehende «Koordinationsorgan» der Hochschulkantone wurde mit dem Inkrafttreten des HFG zur «Schweizerischen Hochschulkonferenz» umfunktioniert, womit eine personelle Erweiterung und die Übertragung weitergehender Aufgaben und Funktionen einherging. Aus dem früheren kantonalen Koordinationsorgan wurde damit ein gemeinsames Organ aller Hochschulträger unter Einschluss des Bundes.

in der SHK vertretenen Stakeholder¹² sollte die Repräsentativität des Organs stärken, da die SHK als Forum für Koordinationsgespräche den Boden für tragfähige Kompromisse bereiten sollte. Dieser Anspruch bedeutete für die Tätigkeit der SHK einen Balanceakt, da sie in der Erledigung ihrer Geschäfte sowohl dem Grundsatz der kantonalen Autonomie und der Hochschulselbstverwaltung, zugleich aber auch der Notwendigkeit engerer Zusammenarbeit unter den Hochschulen im Sinne einer gesamtschweizerischen Hochschulförderung und -koordination Rechnung zu tragen hatte.

In seiner Botschaft zum HFG hielt der Bundesrat fest, dass die Hochschulkoordination «auf dem Weg freiwilliger Übereinkünfte zwischen den Hochschulen bzw. ihren Trägern» erfolgen sollte (Bundesrat, 1967, S. 1425). Der SHK kam dabei die Aufgabe zu, Regeln und Richtlinien auszuarbeiten (Art. 19, Abs. 3 HFG), ohne dass die Anwendung dieser Regulative bzw. ihre Umsetzung durch die Trägerkantone gesetzlich vorgeschrieben wurde. Dies wäre insofern verfassungswidrig, als dass dem Bund durch Art. 27 BV lediglich das Recht zur finanziellen Unterstützung der kantonalen Hochschulen, jedoch keine Rechtsetzungskompetenz eingeräumt wurde (vgl. Lerch, 1971, S. 166). Insbesondere im Hinblick auf die Studienreformen an den kantonalen Hochschulen stellte sich damit aber die Frage nach der Legitimationsgrundlage, welche die Richtlinien der SHK mit der nötigen Durchsetzungskraft ausstatten konnte, um effektiv eine koordinierende Wirkung auf die Studienreformbestrebungen in den Hochschulkantonen auszuüben. Das Erlassen von Richtlinien über Zulassungsbedingungen, Lehrpläne, Prüfungsordnungen und die gegenseitige Anerkennung von Studienabschlüssen und Prüfungen (Art. 19, Abs. 3, lit. c HFG) kann als weitgehender Eingriff in die Souveränität der Hochschulkantone verstanden werden, da diese unmittelbar auf zentrale Bereiche der inneren Gestaltung und Organisation der Universitäten und ihres Studienangebots abzielten. Da die Regulative der SHK jedoch keinen rechtlich bindenden Charakter hatten, blieben die Hochschulträger frei in ihrer Entscheidung, den Empfehlungen zu folgen oder aber unter Preisgabe einer gesamtschweizerisch koordinierten Studienreform ihren eigenen Weg zu gehen. Aufgrund der fehlenden verfassungsrechtlichen Befugnis zur Rechtsetzung stellte sich daher die Frage, ob es der heterogen zusammengesetzten SHK in Zukunft möglich sein würde, allein auf dem Weg der kooperativen Lösungsfindung die ihr übertragenen Koordinationsaufgaben in befriedigender Weise zu erfüllen.

In seiner Botschaft zum HFG konzipierte der Bundesrat die beiden hochschulpolitischen Organe SWR und SHK als «gleichrangig» (Bundesrat, 1967, S. 1426). Die beiden Gremien waren als komplementäre Organe angelegt worden, wobei dem SWR eine eher strategische, Richtlinien setzende Funktion und der SHK eine überwiegend operative, praktisch ausführende Funktion zugedacht worden war. Die im HFG schliesslich festgelegten Arbeitsbereiche und Obliegenheiten stellten die konzeptuelle «Gleichrangigkeit» der beiden Gremien in Frage. Die SHK hatte in ihrer Ausarbeitung von koordinierenden Regulativen die Richtlinien und Empfehlungen des SWR zu berücksichtigen (Art. 19, Abs. 3, lit. a HFG) und musste bei der Prüfung von Beitragsgesuchen entsprechende Anträge an den SWR stellen. Zudem leitete die SHK die Berichte der Subventionsempfänger weiter und verfasste dazu Stellungnahmen zuhanden des SWR. Schliesslich erstattete sie dem SWR Bericht über den Finanzbedarf der Hochschulen und beitragsberechtigten Institutionen für die jeweilig nächste Beitragsperiode (Art. 19, Abs. 3, lit. a. und e. HFG). Damit war sie faktisch in der Informationskette dem SWR unterstellt, der wiederum die SHK durch Empfehlungen mit der Erfüllung von Koordinationsaufgaben im Hochschulwesen beauftragen konnte (Art. 18, Abs. 3, lit. c HFG).

¹² Die SHK umfasste je zwei Vertreter eines jeden Hochschulkantons, des Schweizerischen Schulrats, des VSS und zwei von der Erziehungsdirektoren-Konferenz (EDK) gewählte Vertreter der Nichthochschulkantone, sowie einen Abgeordneten des Forschungsrates des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) und sechs Delegierte des Bundesrates (mit lediglich beratender Stimme, sofern es sich dabei um Angehörige der Bundesverwaltung handelte) (Art. 19, Abs. 2 HFG).

4.2 Erster Ausbaubericht des SWR: Hochschulausbau und Studienreform

Die frühen 1970er-Jahre waren durch den Versuch der Koordination der einzelnen kantonalen Hochschulausbau- und Reformpläne gekennzeichnet. Diese sollten sich nach gemeinsamen Leitideen ausrichten, die der SWR in seinem «Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen» Ende 1967 erstmals für die folgenden 15-20 Jahre formuliert hatte. Der Ausbaubericht von 1967 war als Basis für politische Entscheidungen und erster Ansatz einer national koordinierten hochschulpolitischen Grundlegung gedacht. Der SWR bedauerte jedoch die unzureichende Fundierung seiner Schätzungen und Postulate durch umfassende Statistiken und verlässliche prospektive Studien, sowie das Fehlen einer «auf helvetische Gegebenheiten ausgerichteten bildungswissenschaftlichen Grundlagenforschung» (SWR, 1972, S. 5). Methodisch stützte sich der erste Ausbaubericht auf die Extrapolation historischer Trends und internationale Vergleiche, die durch weitere prognostische Studien in den kommenden Jahren ergänzt und gegebenenfalls korrigiert werden sollten.

Im Rahmen des ersten Ausbauberichts des SWR wurde die Notwendigkeit zum Ausbau der Hochschulen mit der Frage des zukünftigen Bedarfs an akademischem Nachwuchs in der Wirtschaft und Wissenschaft verknüpft. Der SWR folgte damit dem sogenannten «manpower»-Ansatz in der Bestimmung der zukünftig erwünschten Zahl der Studienanfängerinnen und -anfänger sowie der Hochschulabsolventinnen und -absolventen. Der Bericht stützte sich auf eine Reihe von Untersuchungen aus den 1960er-Jahren, die den zukünftigen Bedarf an berufstätigen Akademiker in der Schweiz in den Bereichen Wissenschaft und Technik («Bericht Hummler»: Arbeitsausschuss, 1959), Geisteswissenschaften, Medizin und Mittelstufenlehrerberuf («Bericht Schultz»: EDI, 1963), Medizin (Gsell, 1967) sowie in den Natur- und Ingenieurwissenschaften (Fritsch & Walser, 1967) schätzten. Gesamthafte Prognosen über den zukünftigen Akademikerbedarf in der Schweiz lagen damals noch keine vor. Regelmässige Bedarfsschätzungen zum akademischen Nachwuchs sollten als Informationsquelle für wissenschaftspolitische Empfehlungen im Kontext des Hochschulausbaus dienen; ihr Einsatz als Instrument staatlicher Lenkung oder zur Einschränkung der freien Berufswahl lehnte der SWR hingegen entschieden ab (SWR, 1967, S. 3).

Aufgrund der Untersuchungsergebnisse zur Bedarfslage in den akademischen Berufen gelangen die Autoren des ersten Ausbauberichts zur Schlussfolgerung, dass die Zahl der berufstätigen Akademiker und Akademikerinnen im Verlauf der nächsten 15 Jahre von ca. 65'000- 70'000 auf rund 110'000-120'000 erhöht werden sollte. In der Humanmedizin ging der SWR von einer zukünftigen Nachfrage auf durchschnittlichem Niveau aus, was aber aufgrund der ressourcenintensiven Ausbildung dennoch eine höhere finanzielle Anstrengung erforderlich machte, um – insbesondere auf Stufe der klinischen Ausbildung – die zusätzlich erforderlichen Studienplätze zu schaffen (SWR, 1967, S. 8). Entsprechend dem steigenden Bedarf an Akademikerinnen und Akademikern sollte nach Ansicht des SWR auch die Maturandenquote nach Vorbild der BRD auf mindestens 15% angehoben werden. Dem geforderten beschleunigten und verstärkten Wachstum des akademisch gebildeten Bevölkerungsanteils stand jedoch der zeit- und ressourcenintensive Ausbau des Bildungswesens entgegen: «Allen diesen Forderungen steht jedoch die Unmöglichkeit gegenüber, den Ausbau unseres Bildungswesens schneller voranzutreiben. Die Schwierigkeiten durften im Übrigen nicht so sehr auf der Hochschulstufe als auf der Mittelschulstufe liegen [...]» (SWR, 1967, S. 6). Um den prognostizierten steigenden Akademikerbedarf decken zu können, sollte die Hochschulquote der Schweizer Bevölkerung erhöht werden, wobei ein nach Geschlechtern differenziertes Ziel anvisiert wurde: Der SWR hielt eine Hochschulquote von 11-12% für die Männer und 5-6% für die Frauen für erstrebenswert. Analog zu den Prognosestudien, auf die sich der SWR in seinem ersten Ausbaubericht bezog, wurde

davon ausgegangen, dass auch langfristig gesehen doppelt so viele Männer wie Frauen ein akademisches Studium ergreifen würden. Trotz der wachsenden Bedeutung des Frauenstudiums wurde die Annahme aufrechterhalten, dass sich das Geschlechterverhältnis unter den Schweizer Studierenden nicht grundlegend verändern würde. Tatsächlich aber stieg der Anteil der Frauen unter den Studierenden bereits seit 1960 stetig an und erreichte Anfang der 1980er-Jahre über 30% an allen kantonalen Universitäten, wobei in Genf bereits seit 1980 über die Hälfte der Studierenden Frauen waren. Die stark steigende Nachfrage nach Studienplätzen insbesondere durch Schweizerinnen war ein neueres Phänomen, dass sich in den statistischen Daten zur Entwicklung der Studierendenzahlen vor 1960 noch nicht hatte erkennen lassen und folglich in den sich darauf stützenden Prognosen auch nicht abgebildet worden war.

Die Fehleinschätzung der Zunahme der Schweizer Studentinnen an den Hochschulen führte zu einer Unterschätzung des Ausmasses und Tempos des Studierendenzuwachses an den Hochschulen und des entsprechend notwendigen Hochschulausbaus. Der Fokus des ersten Ausbauberichts von 1967 lag denn auch auf dem zukünftigen Bedarf an Arbeitskräften mit einer Hochschulqualifikation, während die Nachfrage nach Studienplätzen, der sogenannte «social demand», von untergeordneter Bedeutung war. In der Planung und Konzeption des Hochschulausbaus fand folglich lediglich der Arbeitskräftebedarf als ausschlaggebender Faktor Beachtung, nach dem sich die Zahl der benötigten Ausbildungsplätze zu richten hatte. Die Frage danach, inwiefern sich die studentische Nachfrage nach diesen Plätzen mit der zukünftig zur Verfügung stehenden Kapazität decken würde oder diese womöglich gar überschreiten könnte, blieb vorerst ausgeklammert und sollte erst im zweiten Ausbaubericht des SWR vermehrt Beachtung finden. Dabei sollte sich zeigen, dass die Berücksichtigung des «social demand» in der Planung des Hochschulausbaus entscheidend war, sofern das traditionell liberale Zulassungswesen an den Hochschulen für Schweizer Maturandinnen und Maturanden bewahrt werden sollte.

Im Hinblick auf den prospektiven Akademikerbedarf sollten die schweizerischen Hochschulen nach Ansicht des SWR auf eine Kapazität ausgebaut werden, die jährlich 6'000 schweizerische Absolventinnen und Absolventen hervorbringen konnte. Dabei erschwerten jedoch die ausgeprägten Grössenunterschiede zwischen den kantonalen Universitäten einen rationellen Hochschulausbau, wonach es vorwiegend diejenigen Fakultäten auszubauen galt, die aus ökonomischer Perspektive eine suboptimale Grösse aufwiesen. Da die bisherigen Grössenverhältnisse aber nicht zufällig seien, sondern das natürliche Einzugsgebiet der einzelnen Hochschulen reflektierten, müsse im Hinblick auf einen rationellen Hochschulausbau und -betrieb der Zugang zu den Hochschulen in gewissem Umfang gelenkt werden: «Es wird somit nicht mehr möglich sein, dass jeder Schweizer jederzeit an jeder schweizerischen Hochschule jedes beliebige Studium aufnimmt» (SWR, 1967, S. 12). Dabei sollte die freie Studienwahl gewährleistet bleiben, nicht aber die Wahl des Studienorts, die durch eine zentrale Studienplatzzuweisungsstelle beschränkt werden könnte. Da die bestehenden Hochschulen insbesondere in der Deutschschweiz in absehbarer Zeit an den Grenzen ihrer optimalen Grösse angelangt seien, könnten durch Neugründungen in Form von lokalen Bildungszentren eine gleichmässige Verteilung der Hochschulen entsprechend der föderativen Struktur der Schweiz sowie eine bessere Ausschöpfung der vorhandenen «Begabtenreserven» erreicht werden. Insbesondere auf der klinischen Stufe der medizinischen Ausbildung sei das Erreichen einer äusseren Entwicklungsgrenze absehbar, weshalb die Gründung eines selbständigen Klinikums wünschbar sei. Grundsätzlich aber wurde ein Ausbau der bestehenden Hochschulen Neugründungen vorgezogen, da dies als die raschere und kostengünstigere Lösung zur Schaffung der zusätzlich erforderlichen Studienplätze erachtet wurde.

Um die Absolventenzahl anzuheben, sollte nach Ansicht des SWR der quantitative Ausbau der Hochschulen von einer inneren Reform begleitet werden, welche die «Effektivität» der akademischen Ausbildungen steigern sollte (SWR, 1967, S. 12). Im internationalen Vergleich erschienen dem SWR die durchschnittliche Studiendauer von 13-14 Semestern und eine Ausfallquote von 25% in der Schweiz als ausserordentlich hoch. Die angestrebte Studienreform sollte eine Intensivierung und Straffung des Studiums bewirken sowie der Verbesserung der Erfolgsquote dienen. Erreicht werden sollte dies durch eine Neugestaltung des Unterrichts und eine Erhöhung der Zahl der Dozierenden, um die persönliche Betreuung der Studierenden zu verbessern. Während diese Massnahmen zwar eine Erhöhung des Ausbildungsaufwandes bedeuteten, wurde dennoch mit einer positiven volkswirtschaftlichen Bilanz der Studienreform gerechnet: «Der volkswirtschaftliche Nachteil, der in der heutigen übersteigerten Studiendauer und der geringen Erfolgsquote liegt, ist weit grösser als die finanzielle Mehrbelastung, die ein intensiviertes Studium für die Allgemeinheit bewirkt» (SWR, 1967, S. 9). Zur Erhöhung der Erfolgsquote sollte neben dem verbesserten Betreuungsverhältnis auch eine frühzeitige Selektion nach Eignung der Studienanwärterinnen und -anwärter beitragen: «Ein erfolgreicher Mittelschulabschluss darf nicht ohne weiteres als Attest der Hochschul-Eignung betrachtet werden [...]. Es wird vielmehr Sache erfahrener Berufs- und Studienberater sein, die Voraussetzungen für ein mutmasslich erfolgreiches Hochschulstudium individuell zu prüfen und die jungen Leute danach zu beraten» (SWR, 1967, S. 10). Der Status der Maturität als legitimer Hochschulzulassungsausweis blieb unbestritten, während hingegen der Automatismus des Übertritts an eine Hochschule nach dem erfolgreichen Gymnasialabschluss in Frage gestellt wurde. Neben der empfohlenen Berufs- und Studienberatung sollte deshalb nach Ansicht des SWR die frühzeitige intrauniversitäre Selektion durch Vor- und Zwischenexamen verstärkt werden.

Die Notwendigkeit zum raschen und grosszügigen Ausbau der Hochschulen verstärkte den finanziellen Druck auf die Trägerkantone. Gegenüber dem Vorjahr waren 1966 die Aufwendungen der Kantone für ihre Hochschulen stark gestiegen (vgl. Abb. 4), insbesondere die Investitionsausgaben. Während die tatsächlichen Hochschuleausgaben 1965 noch deutlich unter den Prognosen der Kommission Labhardt lagen, wurden die Schätzungen für 1966 von den effektiven Ausgaben sogar übertroffen. Die deutliche Steigerung der Hochschuleaufwendungen ist vor dem Hintergrund der Bundesbeiträge zu verstehen, die 1966 erstmals in der Höhe von 45 Mio. Franken an die Hochschulkantone ausgerichtet worden waren. Derweil versprach das geplante Hochschulförderungsgesetz eine dauerhafte Regelung für die Subventionierung der kantonalen Hochschulen durch den Bund. Die starke Zunahme der kantonalen Hochschuleaufwendungen erweckte beim SWR jedoch den Verdacht, dass der im Entwurf des Hochschulförderungsgesetzes festgelegte Subventionsbetrag an der unteren Grenze des Erforderlichen liege (SWR, Jahresbericht 1967, S. 11).

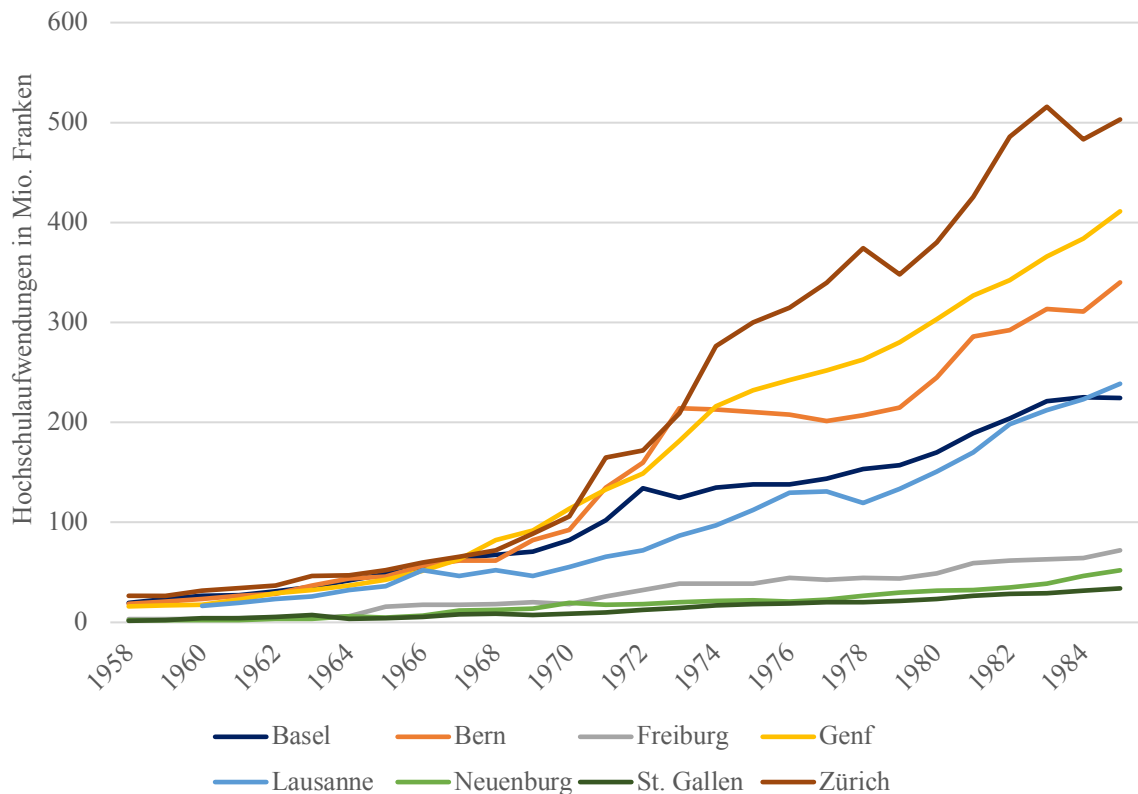


Abbildung 4: Gesamte Hochschulauswendungen (Betriebs- und Investitionsausgaben) der Hochschulkantone¹³

Bereits beim Inkrafttreten des HFG 1968 mahnte der SWR, dass der Bund nun zwar seine Hilfe beim Hochschulausbau zugesagt habe, die primäre Initiative aber weiterhin von den Trägerkantonen ausgehen müsse. Ein quantitativ genügender und qualitativ überzeugender Hochschulausbau sei zudem nur möglich, wenn die Hochschulträger zu einer intensiven Kooperation und Koordination bereit seien. Damit zog sich der SWR in der Frage des Hochschulausbau auf eine passive Rolle des kritischen Beobachters und Kommentators zurück, der Empfehlungen und Ratschläge zuhanden der Kantone und des Bundes erteilte. Die Hauptverantwortung für die Bearbeitung der anstehenden Aufgaben übergab er den Trägerkantonen und der neu geschaffenen SHK: «Wir setzen unsere Hoffnung in die Bereitschaft der Kantone, dieser Aufgabe gerecht zu werden, vor allem aber auch in die Tatkraft der Hochschulkonferenz; in diesem neuen Gremium werden sich die Bemühungen um ein konzentriertes Vorgehen sammeln müssen» (SWR, Jahresbericht 1968, S. 8).

5 Kapazitätsprobleme im medizinischen Ausbildungsbereich

Als drängendes Problem zeichnete sich bereits Mitte der 1960er-Jahre der Mangel an Studienplätzen im Bereich der medizinischen Ausbildung ab. Der Rektor der Universität Zürich, Ernst Hadorn, hatte anlässlich des Dies academicus am 29. April 1963 einen Numerus clausus auch für Schweizer Studierende auf das Wintersemester 1963/64 angekündigt. Der Zürcher Regierungsrat verstärkte

¹³ Daten aus: Bundesamt für Statistik (1965-1987), eigene Darstellung.

daraufhin den Lehrkörper und erhöhte durch bauliche Vorkehrungen das Angebot an Studienplätzen im medizinischen und naturwissenschaftlichen Ausbildungsbereich. Während bei den ausländischen Studierenden die Zulassung zum Studium noch restriktiver als bisher gehandhabt werden sollte, erklärte der Zürcher Regierungsrat sich hingegen dazu bereit, auch zukünftig alle Anstrengungen zu unternehmen, um einen Numerus clausus für Schweizer Studierende zu verhindern. Insbesondere sollte der freie Zugang zur Universität Zürich für alle Zürcher Kantonsbürger und Einwohner gewährleistet bleiben, während jedoch keine Verpflichtung zur unbeschränkten Aufnahme von Studierenden aus anderen Kantonen bestünde (NZZ vom 23.9.1963). Im Frühling 1966 verkündete Prof. Eric Martin, der Dekan der medizinischen Fakultät der Universität Genf, dass ab Herbst 1966 die Zahl der Medizinstudierenden beschränkt werden sollte. Von der Massnahme seien ausländische sowie auch ausserkantonale Schweizer Studierende betroffen (Tages-Anzeiger vom 3.5.1966). In beiden Fällen – in Zürich wie auch in Genf – richtete sich die angedrohte Massnahme eines Numerus clausus insbesondere gegen ausserkantonale Studierende, die im Zugang zu den Hochschulen benachteiligt werden würden, sofern der jeweiligen Hochschule nicht innert kurzer Frist zusätzliche Ressourcen verschafft werden konnten. Im Herbst 1968 schliesslich wurden die Engpässe im Bereich der Humanmedizin akut, so dass an verschiedenen Hochschulen die Einführung eines Numerus clausus für Schweizer Studierende erwogen wurde.

1968 beschloss der SWR deshalb die Schaffung einer Expertenkommission, die sich mit Vorschlägen zur Überwindung der Engpässe in der medizinischen Ausbildung zu befassen hatte (Hadorn-Kommission), und der die Professoren Ernst Hadorn, Ettore Rossi und Otto Gsell angehörten. Die Empfehlungen, welche die Kommission Hadorn Anfang 1969 dem SWR vorlegte, beinhalteten eine Verpflichtung zur Voranmeldung für alle Mittelschulabsolventen, die ein Studium der Medizin, Physik, Chemie oder Biologie zu ergreifen wünschten. Diese Information sollte es ermöglichen, die prospektive Zahl der Immatrikulationsgesuche mit dem zur Verfügung stehenden Platzangebot abzugleichen und gegebenenfalls eine ausgleichende Verteilung der Studienanfängerinnen und -anfänger im gesamtschweizerischen Rahmen vorzunehmen. Ausserdem wurde eine maximale Ausländerquote von 10% empfohlen, die nur überschritten werden sollte, wenn allenfalls nach Berücksichtigung der Schweizer Studierenden noch Plätze frei blieben (SWR, Jahresbericht 1969, S. 20). Die Empfehlungen leitete der SWR an die SHK weiter, die das Voranmeldesystem in die Tat umsetzte und eine Erhebung der gesamtschweizerischen Ausbildungskapazitäten auf sämtlichen Stufen der medizinischen Ausbildung in Angriff nahm.

Die Planung und der Ausbau der medizinischen Studienplatzkapazitäten wurden zusätzlich durch die anstehende Studienreform verkompliziert, die nicht primär durch den SWR oder die SHK koordiniert wurde, sondern unter der Ägide der Schweizerischen Medizinischen Interfakultätskommission (SMIFK) stand. Im Herbst 1969 war deren Subkommission für Studienreform mit dem sogenannten «Rossi-Plan» an die Öffentlichkeit getreten, die eine Neukonzeption des Medizinstudiums in der Schweiz anstrebte und 1970 von den medizinischen Fakultäten gutgeheissen wurde (Basisgruppe Medizin Zürich, 1974, S. 6). Der Plan sah eine Experimentierphase von mindestens sechs Jahren vor, in der die medizinischen Fakultäten nach jeweils unterschiedlichen Modalitäten und nach eigenem Fahrplan ihre medizinischen Ausbildungsgänge unter Aufsicht der SMIFK reformierten. In der anschliessenden Auswertungsphase sollten die gesammelten Erfahrungen ausgewertet werden und in die Formulierung eines neuen eidgenössischen Medizinalprüfungsreglements einfließen, das wie bisher die Freizügigkeit des ärztlichen Fachpersonals in der gesamten Schweiz gewährleisten würde. In den Grundzügen sah der Rossi-Plan

eine Verkürzung des Studiums auf sechs Jahre und eine Unterteilung in vier Studienphasen¹⁴ vor, die eidgenössisch festgelegt werden sollten. Die organisatorische und unterrichtstechnische Autonomie der einzelnen Fakultäten innerhalb der Studienabschnitte blieb dabei unangetastet. Darüber hinaus sah der Studienreformplan die Möglichkeit zur Einführung von Block- oder Teilblocksystemen im klinischen Unterricht vor, sowie einen studienabschnittsübergreifenden Aufbau des Unterrichts nach Themen- statt Fachbereichen.

Die Experimentierphase im Rahmen des Rossi-Plans bedeutete, dass der medizinische Unterricht an den verschiedenen Fakultäten der Schweiz in den 1970er-Jahren mit unterschiedlichen Strukturen, Methoden und inhaltlichen Gliederungen erteilt wurde. Dadurch wurde die Erfassung der Studienplatzkapazitäten nach einheitlichen Kriterien verhindert, sowie die Freizügigkeit der Studierenden während ihres Medizinstudiums zwischen den verschiedenen Fakultäten stark erschwert.

5.1 Die Voranmelde- und Umleitungsaktionen der SHK

Gleich zu Beginn ihrer Tätigkeit hatte sich auch die SHK mit dem drängenden Problem des Studienplatzmangels an den medizinischen Fakultäten zu befassen. Die Universität Lausanne hatte im Wintersemester 1968/69 so zahlreiche Immatrikulationsgesuche an der medizinischen Fakultät erhalten, dass vorerst unklar war, ob alle Studienanwärter und -anwärterinnen aufgenommen werden konnten. Die SHK sah sich zu raschem Handeln genötigt, da die Westschweizer Universitäten im Rahmen ihres gemeinsamen Organs, der Conférence Universitaire Romande (CUR), ebenfalls im Begriff waren, eine auf ihre Universitäten begrenzte Voranmeldeaktion durchzuführen. Die SHK beabsichtigte, deren Bestrebungen in eine gesamtschweizerische Aktion zu integrieren. Zu diesem Zweck wurde am 28. April 1969 eine «Kommission für medizinische Fragen» (CEPREM) eingesetzt unter dem Präsidium des Basler Professors Otto Gsell, der auch schon Teil der Kommission Hadorn gewesen war. Im Wintersemester 1969/70 führte die CEPREM schliesslich erstmals eine schweizweite Voranmeldeaktion für Studienanwärter und -anwärterinnen an den medizinischen Fakultäten durch.

Die Zusammenstellung der verfügbaren Studienplätze auf allen Stufen des Medizinstudiums ergab, dass zwar derzeit im gesamtschweizerischen Raum noch ausreichend Plätze für Studienanfänger und -anfängerinnen zur Verfügung standen, an einzelnen Universitäten aber Engpässe insbesondere auf Stufe der klinischen Ausbildung bestanden. Die Kommission befürchtete, dass angesichts der steigenden Studierendenzahlen bald auch gesamtschweizerisch Engpässe auftreten könnten. Die Voranmeldeaktion wurde denn auch lediglich als «Palliativmassnahme» bezeichnet, die vorübergehend Kapazitätsengpässe an einzelnen Universitäten ausgleichen sollte, indem Studierende unter Umständen an einer Universität zweiter oder dritter Wahl ihr Medizinstudium aufnehmen könnten. Die SHK vertrat den Standpunkt, dass das Problem der unzureichenden Studienplätze in der medizinischen Ausbildung in naher Zukunft grundlegender angegangen werden sollte. Nichtsdestotrotz konnte die Voranmeldeaktion aber als ein Erfolg gewertet werden, da durch die Koordinationsbemühungen der SHK die gesamtschweizerische Studienplatzkapazität an den medizinischen Fakultäten besser ausgelastet und so ein Numerus clausus vorerst umgangen werden konnte.

Als Massnahme zur Verhinderung des Numerus clausus war die Voranmeldeaktion aber nur solange wirksam und sinnvoll, wie die Engpässe nur an einzelnen Universitäten auftraten und ein

¹⁴ 2 Jahre Vorklinik, 1 Jahr Grundlagenfächer, 2 Jahre Klinik, 1 Wahlstudienjahr.

Ausweichen auf andere Universitäten überhaupt möglich war. In dieser frühen Phase hofften die SHK und der SWR, dass den Engpässen im Bereich des Medizinstudiums durch organisatorische Massnahmen abgeholfen werden konnte, indem beispielsweise die Laborplätze besser ausgenützt und so das Studienplatzangebot kurzfristig erhöht werden könnte. Die Voranmeldeaktion sollte der SHK die dazu notwendigen Informationen und Zeitreserven verschaffen, sowie gegebenenfalls Studienanwärter und -anwärterinnen an andere Universitäten mit freien Kapazitäten zu verweisen helfen. Zu diesem Zeitpunkt rechnete die SHK noch nicht damit, dass sich die Einführung genereller Zulassungsbeschränkungen als notwendig erweisen könnte. Die Erhebung des Platzangebotes auf sämtlichen Stufen des Medizinstudiums ergab jedoch, dass die Problematik vorwiegend auf Stufe des Klinikums auftrat, also in der Studienphase nach dem zweiten und dritten Propädeutikum, die nur von Universitäten mit vollen medizinischen Fakultäten angeboten werden konnte.¹⁵ Der Ausbau der klinischen Ausbildungskapazitäten gestaltete sich erheblich schwieriger als auf der Studieneingangsstufe, da hierzu neben den Universitätsspitalern auch sogenannte «Satellitenspitäler» (i.d.R. Kantons- und Regionalspitäler) in die medizinische Lehre und Forschung miteinbezogen werden mussten.

Das zur Verfügung stehende Studienplatzangebot erhob die CEPREM durch Anfragen bei den medizinischen Fakultäten sämtlicher kantonalen Hochschulen. Die maximale Studienplatzkapazität bildete dabei jeweils keine feste Grösse, sondern wurde aufgrund von pädagogisch-hochschulpolitischen Überlegungen von den einzelnen Universitäten oder Fakultäten nach unterschiedlichen Kriterien und Vorstellungen über die optimale Auslastung ihrer Ausbildungseinrichtung festgelegt. Die SHK befürchtete, dass einzelne Universitäten aufgrund ihrer Lageeinschätzung im Alleingang Zulassungsbeschränkungen einführen könnten, sobald die von ihnen festgelegte Obergrenze der Anzahl an Studierenden überschritten werden würde. Die SHK war dagegen der Ansicht, dass «die Einführung von Zulassungsbeschränkungen im heutigen Stadium kein taugliches Mittel einer sinnvollen Wissenschaftspolitik darstellt» (SHK, Jahresbericht 1970, S. 55). Theoretisch liess sich die Einführung von Zulassungsbeschränkungen damit begründen, dass ihnen im Falle eines bevorstehenden Akademikerüberflusses in bestimmten Disziplinen eine Regulierungsfunktion zukam. Die SHK war jedoch überzeugt, dass dies derzeit für die Medizin nicht zutrefte. Die drohende Notwendigkeit zur Einführung von Zulassungsbeschränkungen sah die SHK vielmehr als Folge von «Fehleinschätzungen der Lage und von versäumter Planung» (SHK, Jahresbericht 1970, S. 56). Zulassungsbeschränkungen sollten entsprechend nur als zeitlich begrenzte Notmassnahme eingeführt werden, nachdem alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft wurden.

Auch in den Folgejahren wurde die Voranmeldeaktion für Studienanfängerinnen und -anfänger der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin wiederholt. Da einige Universitäten ihre Studienplatzkapazitäten für Erstsemestrierte an den vorhandenen Plätzen in der späteren klinischen Studienphase bemassen, zeichnete sich für das Wintersemester 1970/71 erneut ein Engpass an Studienplätzen an den Universitäten Lausanne und Genf ab. Als vorbereitende Gegenmassnahme hatte die CUR 1970 die erhobenen Kapazitäten an den medizinischen Fakultäten in der Westschweiz als Obergrenze im Sinne einer Zulassungsbeschränkung beschlossen und analog zur SHK eine Voranmeldeaktion für die medizinischen Fakultäten der Westschweizer Universitäten eingeführt. Die verfügbaren Studienplätze der medizinischen Fakultäten der Universitäten Genf, Lausanne, Freiburg

¹⁵ Die Universitäten Neuenburg und Freiburg umfassten lediglich Teilbereiche medizinischer Fakultäten und boten eine Ausbildung bis zum 1. propädeutischen Examen (Neuenburg) bzw. bis zum 2. propädeutischen Examen (Freiburg) an, wobei ein weiterer Ausbau oder gar die Einrichtung des Angebots einer vollen medizinischen Ausbildung vorerst nicht vorgesehen waren (Gsell, 1967, S. 9).

und Neuenburg sollten einen gemeinsamen Westschweizer «Studienplatz-Pool» von total 300 Plätzen für Studienanfängerinnen und -anfänger bilden, wovon Kontingente nach regionalen Kriterien an die Kantone verteilt wurden. Falls die Anzahl der Anmeldungen für ein Medizinstudium die Kapazitäten an den Universitäten Lausanne und Genf übersteigen sollte, würden entsprechend dem beschlossenen Kontingentierungssystem Studienbewerber und -bewerberinnen aus den französischsprachigen Kantonen (Genf, Waadt, Neuenburg, Freiburg, Wallis, Bern), sowie aus den Kantonen Tessin und Graubünden bevorzugt zum Studium zugelassen (CUR, 1971a). Die SHK erachtete diese Massnahmen der CUR für legitim, solange gesamtschweizerisch noch Studienplätze in den medizinischen Fächern offenstanden; die Massnahme schloss Studierende nicht vom Medizinstudium aus, sondern würde lediglich die freie Auswahl der Universität nicht in jedem Fall gewährleisten.

Im Wintersemester 1970/71 wurde zudem die Universität Bern durch einen Regierungsratsbeschluss dazu verpflichtet, nicht mehr als 240 Studienanfängerinnen und -anfänger zur Immatrikulation für das Fach Medizin zuzulassen (Regierungsrat Bern, 1971). Vor dem Hintergrund der Zulassungsbeschränkungen in der Westschweiz und in Bern zeichnete sich allmählich eine Ausweitung der Studienplatzknappheit auf ein gesamtschweizerisches Ausmass ab, weshalb sich die SHK in der Pflicht sah, mögliche Massnahmen für den Fall eines Numerus clausus vorzuschlagen und gegebenenfalls auch umzusetzen. Da es sich bei der Frage der Zulassungsbeschränkungen im Wesentlichen «um eine Koordinierung allfälliger kantonaler Massnahmen und um die Bewältigung von Problemen mit politischem Hintergrund» (SHK, Jahresbericht 1970, S. 57) handelte, fiel diese Aufgabe der Hochschulkonferenz bzw. ihrer Kommission für medizinische Fragen zu. In enger Zusammenarbeit mit der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren wurde ein Konkordat angestrebt, mit dem Ziel, gesamtschweizerische Zulassungsbeschränkungen so lange wie möglich zu vermeiden und – falls sich ein Numerus clausus als unvermeidlich erweisen sollte – gesamtschweizerisch einheitliche Kriterien zur Anwendung zu bringen.

Die Voranmeldeaktion hatte keinen rechtlich bindenden Charakter. Da die Zulassung und Immatrikulation an den Hochschulen im Kompetenzbereich der Trägerkantone lagen, musste es die SHK den Hochschulkantonen überlassen, die Studierenden zur Voranmeldung zu verpflichten. Während die Voranmeldung für die medizinischen Studiengänge bereits 1972 in den meisten Hochschulkantonen für obligatorisch erklärt und damit gewissermassen als «Vorimmatrikulation» auf den 1. Juni vorverlegt worden war, fehlten in Zürich entsprechende gesetzliche Grundlagen. Dies hatte zur Folge, dass sich 1972 eine grosse Zahl von Medizinstudienanwärterinnen und -anwärtern erst nach Ablauf der Voranmeldungsfrist in Zürich immatrikulierten. Folglich waren diese Studierenden in den Planungsarbeiten der Kommission für medizinische Fragen nicht mitberücksichtigt und mussten ungeachtet der verfügbaren Kapazitäten an der Universität Zürich zum Medizinstudium zugelassen werden. Dies erschien der SHK als besorgniserregend, da unklar war, ob und wo die aufgenommenen Studienanfängerinnen und -anfänger ihre Studien in den oberen Semestern würden fortführen können. Solange die Voranmeldung an einzelnen Universitäten durch die fehlende rechtliche Verbindlichkeit umgangen werden konnte, verfehlte diese ihren eigentlichen Sinn und Zweck. In Rücksprache mit den Kantonen gelang es der SHK schliesslich, dass ab 1973 die Voranmeldung für das Studium an allen Medizinischen Fakultäten in der Schweiz für obligatorisch erklärt wurde (Regierungsrat Zürich, 1977).

Wie die ersten Kapazitätserhebungen der Kommission für medizinische Fragen bereits 1970 gezeigt hatten und später die Kapazitätsstudie von Iselin & Barras (SHK, 1973) erneut bestätigte, bestanden die Engpässe an den medizinischen Fakultäten insbesondere auf Stufe der klinischen Ausbildung. Zur Abwendung eines drohenden Numerus clausus mussten folglich die klinischen Studienplatzkapazitäten unter Einbezug von Satellitenspitälern erhöht werden. Zudem galt es, den Übertritt der Studierenden von Universitäten, die lediglich eine Ausbildung bis zum ersten oder zweiten propädeutischen Examen anboten, zum weiteren Studium an Universitäten mit vollen

medizinischen Fakultäten zu gewährleisten. Der Aufgabenbereich der Kommission für medizinische Fragen der SHK, der sich bislang auf die Voranmeldeaktion und Kapazitätserhebungen beschränkt hatte, wurde dadurch erheblich erweitert. Eine aktive Verbesserung der Koordination zwischen den Universitäten war erforderlich, um auch den bereits immatrikulierten Studierenden einen Platz für das weitere Studium in der klinischen Ausbildungsphase garantieren zu können. Für die Durchführung der Voranmeldeaktion war es zudem von zentraler Bedeutung, die Ausbildungskapazitäten im medizinischen Bereich gesamtschweizerisch nach vergleichbaren Kriterien erheben zu können, damit sich abzeichnende Engpässe frühzeitig erkannt werden konnten. Zu diesem Zweck hatte die Kommission für medizinische Fragen eine Studie in Auftrag gegeben, welche die schweizweit verfügbaren Studienplätze in den medizinischen Disziplinen eruieren sollte.

Die «Kapazitätsstudie» von Dr. Hans Ulrich Iselin, Assistenz am Mikrobiologischen Institut in Basel, und des SHK-Sekretärs Jean-Marc Barras wurde im Frühling 1973 abgeschlossen (SWR, 1973b, S. 133). Im Verlauf der Untersuchung hatte es sich aber erwiesen, dass die Strukturen und Lehrmethoden der verschiedenen medizinischen Fakultäten stark variierten und sich zudem im Zuge der Studienreform in einer Umbruchphase befanden, so dass die Erarbeitung allgemeingültiger Kriterien zur Bestimmung der Aufnahmekapazität scheiterte. Die Ergebnisse der Studie beschränkten sich deshalb auf die nähere Bestimmung der kapazitätsbegrenzenden Faktoren. Die Engpässe im Klinikum wurden demnach primär durch den Mangel an Lehrpersonal und an verfügbaren Patienten für den praktischen Unterricht, sowie durch unzureichende Räumlichkeiten zur Untersuchung der Kranken verursacht. Ausserdem hob der Studienbericht die starke Bedingtheit der Aufnahmekapazität durch die Lernziele und Lehrmethoden hervor, womit die enge Verstrickung der Kapazitätsplanung und des Hochschulausbaus mit den laufenden Studienreformbestrebungen ins Blickfeld gerückt wurde.

1973 ergaben die Resultate der Voranmeldeaktion nahezu eine Deckung der Anmeldungen (nach Abzug der mutmasslichen Rückzugsquote) mit den verfügbaren Plätzen für Studienanfängerinnen und -anfänger. In der Verteilung auf die sieben Fakultäten zeigte sich aber, dass in Basel, Bern und Zürich ein Defizit von rund 100 Studienplätzen bestand, während die Anfängerkapazität in Freiburg, Neuenburg und Lausanne nicht voll ausgelastet war. Die Clearing-Kommission beschloss deshalb, erstmals eine Umleitungsaktion durchzuführen. Sie wandte sich mit einem Schreiben an sämtliche 1'050 Kandidatinnen und Kandidaten, die sich für ein Medizinstudium an den Universitäten Basel, Bern und Zürich vorangemeldet hatten. Auf diesem Weg gelang es, die notwendige Zahl an Freiwilligen zu finden, die sich dazu bereit erklärten, ihr Medizinstudium an einer Westschweizer Universität aufzunehmen. Nach spätestens zwei bis vier Semestern sollte es den umgeleiteten Studierenden ermöglicht werden, an der Universität ihrer ersten Wahl weiterstudieren zu können. Mit diesem Versprechen der CEPREM erhielt jedoch das Problem der begrenzten Klinikkapazität eine erhöhte Dringlichkeit.

Mit dieser ersten Umleitungsaktion musste die SHK den Anspruch aufgeben, die freie Wahl des Studienortes in jedem Fall gewährleisten zu können. Die Massnahme erschien ihr aber vertretbar, sofern dadurch ein gesamtschweizerischer Numerus clausus vorerst vermieden werden konnte. Zugleich stellte die SHK aber fest, dass in der Debatte um einen Numerus clausus ein politisches Umdenken stattgefunden hatte. Zulassungsbeschränkungen wurden zunehmend als probates Mittel der Hochschulpolitik anerkannt. Grund dafür waren nach Ansicht der SHK einerseits «finanzielle Sachzwänge», da die Möglichkeiten der Kantone und die Bundesbeiträge nicht mit den wachsenden Hochschulkosten Schritt halten konnten. Andererseits waren aber auch vermehrt prinzipielle Bedenken in den Vordergrund gerückt, die den Grundsatz in Frage stellten, die Studienplatznachfrage als Hauptkriterium dem Hochschulausbau zugrunde zu legen. Demnach sollte sich das Studienplatzangebot nicht primär am «social demand» ausrichten, sondern entsprechend dem

«manpower approach» den künftigen Bedarf an akademisch ausgebildetem Fachpersonal zum Massstab nehmen. Während Prognosen zum Arbeitskräftebedarf bereits Ende der 1960er-Jahre im Kontext des Hochschulausbaus diskutiert worden waren,¹⁶ wurden nun die Stimmen lauter, die nicht einen Fachkräftemangel befürchteten, sondern vor einem Ärzteüberfluss und arbeitslosen Akademikern warnten.

5.2 Besorgnis über einen zukünftigen Ärzteüberfluss

Die von Gsell (1970) geäusserten Befürchtungen eines zukünftigen Ärzteüberflusses angesichts der stark angestiegenen Studierendenzahlen in den humanmedizinischen Studiengängen erhielten im Frühling 1972 neuen Aufwind. Am 19. April 1972 erschien in der Schweizerischen Ärztezeitung ein Artikel von Armand Delachaux, dem Direktor des Institut Universitaire de Médecine Sociale et Préventive (IUMSP) in Lausanne, und dem ebenfalls am IUMSP tätigen Bernard Junod. Die beiden auf das öffentliche Gesundheitswesen spezialisierten Ärzte diskutierten in ihrem Beitrag die Frage, ob das schweizerische Gesundheitssystem auf einen Ärzteüberfluss zusteure. Trotz der gegenwärtigen Knappheit an ärztlichem Personal sei aufgrund der langen Ausbildungsdauer in der Humanmedizin ab 1980 mit einem immer stärkeren Überfluss an Ärztinnen und Ärzten zu rechnen. Aufgrund eigener mathematischer Modelle und den Daten aus der jährlich publizierten schweizerischen Medizinalstatistik gelangten Delachaux und Junod (1972) zur Schlussfolgerung, dass zur Deckung des zukünftigen Bedarfs an Klinikerinnen und Klinikern (paraklinische Branchen wie z.B. pharmazeutische Forschung ausgenommen) jährlich lediglich noch 300 Studienanfängerinnen und -anfänger der Humanmedizin aufgenommen werden sollten. Allein im Jahr 1970 waren jedoch bereits 1'069 Medizinstudierende aufgenommen worden. Delachaux und Junod (1972) forderten in der Konsequenz deshalb eine gezielte Senkung der Aufnahmekapazität an den humanmedizinischen Fakultäten um über zwei Drittel, um dem prognostizierten gesellschaftlichen Bedarf Rechnung zu tragen und dem Kostenwachstum im Gesundheitswesen entgegenzuwirken. Damit weder ein Mangel noch ein Überfluss an ärztlichem Fachpersonal eintreten würde, müsse zudem sichergestellt werden, dass die Verteilung auf unterschiedliche Spezialisierungen dem gesellschaftlichen Bedarf entspreche und dass zudem auf eine ausgewogene geografische Verteilung geachtet werde. Delachaux und Junod (1972) plädierten damit für eine stärkere Regulierung der ärztlichen Ausbildung und Zulassung, die sich nach den gesellschaftlichen Bedürfnissen – und nicht nach den Interessen und Präferenzen der Studierenden und angehenden Ärztinnen und Ärzten zu richten habe: «Pour le jeune médecin, choisir sa spécialité sans tenir compte des besoins réels n'a pas de sens. La liberté es tun choix conscient» (Delachaux & Junod, 1972, S. 502).

Dem Artikel wurde insbesondere in hochschulpolitischen Kreisen grosse Aufmerksamkeit zuteil, da einerseits angesichts der steigenden Medizinstudierendenzahlen die Angst vor einem zukünftigen Überfluss an Ärztinnen und Ärzten neu angefacht und andererseits die Möglichkeit zur Debatte gestellt wurde, die Zulassung zum Studium am prospektiven Gesellschaftsbedarf an entsprechend ausgebildeten Arbeitskräften auszurichten und gegebenenfalls zu begrenzen. Da die SHK bereits mehrfach den Standpunkt vertreten hatte, dass eine Regulierung der Hochschulzulassung gemäss dem «manpower»-Prinzip¹⁷ abzulehnen sei, sah sie sich zu einer Reaktion auf den Artikel verpflichtet. Die Kommission für medizinische Fragen beschloss, die Frage des Ärztebedarfs in einer

¹⁶ vgl. Berichte der Expertengruppen «Hummler» (Arbeitsausschuss, 1959), «Schultz» (EDI, 1963), «Labhardt» (Eidg. Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung, 1964) und «Kneschaurek» (Arbeitsgruppe Perspektivstudien, 1971).

¹⁷ d.h. die Einführung von Zulassungsbeschränkungen aufgrund von Arbeitsmarktbedarfsprognosen.

eigenen Studie zu klären und eine Prognose zu erstellen, wie viele und welche Art von Ärzten die Gesellschaft in Zukunft benötige, wobei auch die paramedizinischen Berufe mitberücksichtigt werden sollten. Bei der Erarbeitung der sogenannten «Demomed»-Studie sollte bewusst auf Prämissen verzichtet werden, um nicht den Ist-Zustand in die Zukunft zu projizieren. So könnten sich etwa die Zusammensetzung und die Bedürfnisse der zukünftigen Gesellschaft stark wandeln, sowie auch der technologisch-wissenschaftliche Fortschritt die Medizin, das Gesundheitswesen und die ärztliche Tätigkeit womöglich grundlegend verändern würde.

Das erklärte Ziel der «Demomed»-Studie bestand denn auch nicht darin, eine weitere Bedarfsprognose zu erstellen, sondern «eine Veranschaulichung der Vielschichtigkeit des 'Manpower-Modells'» zu leisten (SHK, Jahresbericht 1975, S. 4). Vor dem Hintergrund der sehr unterschiedlichen und teilweise einander diametral entgegengesetzten Ergebnisse und Schlussfolgerungen der bisherigen Bedarfsstudien¹⁸ sollte die «Demomed»-Studie die Möglichkeiten und Grenzen solcher Prognosen ausloten und aufzeigen, inwiefern deren Resultate auf durchaus bestreitbaren Prämissen beruhten. Die SHK nutzte die Erkenntnisse der «Demomed»-Studie zur Untermauerung ihres Standpunktes, dass «eine allfällige Einführung von Hochschulzulassungsbeschränkungen im Bereich der Medizin [...] einstweilen höchstens auf Kapazitätsengpässe, nicht aber auf Bedarfsstudien gestützt werden [dürfe]» (SHK, Jahresbericht 1975, S. 5). Die «Demomed»-Studie der SHK diene somit unter anderem dazu, dem Numerus clausus als arbeitsmarktpolitisches Instrument im Hinblick auf einen befürchteten Ärzteüberfluss die Legitimation abzusprechen.

6 Eine erste Bilanz des Hochschulförderungsgesetzes

Eine kontinuierliche und ausreichende Erweiterung der Studienplatzkapazitäten sowie die interkantonale Koordination der anstehenden Revisionen der kantonalen Hochschulgesetzgebungen stellten die unmittelbaren Prüfsteine dar, an denen sich das neue HFG zu beweisen hatte. Es zeigte sich aber bald, dass mit den Bundessubventionen der effektive Mehraufwand der Kantone für ihre Hochschulen von Jahr zu Jahr in geringerem Mass anstieg als noch vor dem Inkrafttreten des HFG und insbesondere die Investitionsausgaben tief blieben. Der SWR schätzte diese Entwicklung als beunruhigend ein, da der Nachholbedarf bereits im Labhardt-Bericht als alarmierend eingestuft worden war und die kantonalen Universitäten in einen immer grösseren Ausbaurückstand im Vergleich zu den beiden eidgenössischen technischen Hochschulen gerieten. Die SHK stellte zudem Anfangs der 1970er-Jahre fest, dass der Hochschulausbau nach kantonal unterschiedlichen Vorstellungen vorangetrieben wurde, und darüber hinaus die Richtpläne in unterschiedlichem Masse durch finanzielle Engpässe und politische Erwägungen beeinflusst wurden. So diene in den Westschweizer Hochschulkantonen Genf und Lausanne vorwiegend der «social demand», bzw. die mutmassliche Nachfrage nach Studienplätzen, als Richtgrösse für die gesteckten Planungsziele. Im Kanton Bern dagegen überwogen finanzpolitische Erwägungen, die einem Hochschulausbau entsprechend der wachsenden Studienplatznachfrage Grenzen setzten (SHK, Jahresbericht 1971, S. 30). Folglich wurde an der Universität Bern auch der Erlass von Zulassungsbeschränkungen nicht ausgeschlossen. Die SHK ging davon aus, dass die Westschweizer Universitäten durch ihren geplanten Ausbau dem «social demand» in den kommenden Jahrzehnten voraussichtlich würden entsprechen können. In der Deutschschweiz hingegen zeichnete sich ein erhebliches Studienplatzdefizit von ca. 17'000 Plätzen ab (SHK, Jahresbericht 1971, S. 31). Sofern diese Zahl an fehlenden Studienplätzen nicht

¹⁸ vgl. Perspektivstudie «Kneschaurek» (1971); Modellstudie «Jermann» (1972); Gsell (1967, 1970), Delachaux & Junod (1972).

bis 1985 durch Neugründungen bereitgestellt werden konnte, müssten folglich die bestehenden Hochschulen über die derzeitigen Planungsziele hinaus ausgebaut werden. Da dies jedoch aufgrund der kantonalen Finanzplanung als unwahrscheinlich erschien, mussten zusätzliche Finanzierungsquellen erschlossen werden. Damit verband sich einerseits die explizite Hoffnung auf eine substanzielle Erhöhung der Bundessubventionen. Andererseits erbot sich aber auch die Möglichkeit einer direkten finanziellen Beteiligung der übrigen Kantone an den Hochschulaufwendungen der Trägerkantone. Die SHK vertrat diesbezüglich die Auffassung, «dass der Ausbau der bestehenden Universitäten und auch die Gründung neuer Universitäten heute nicht mehr nur eine innerkantonale, sondern auch eine interkantonale und nationale Angelegenheit» (SHK, Jahresbericht 1971, S. 32) sei. Die Forderung nach einer Mitfinanzierung durch die Nichthochschulkantone stand Anfangs der 1970er-Jahre weder für die SHK noch den SWR im Vordergrund. Vielmehr traten sie dafür ein, dass der Bund seine finanzielle Unterstützung zur Schaffung ausreichender Studienplatzkapazitäten im Rahmen einer Revision des HFG erhöhen und gegebenenfalls weitere Massnahmen ergreifen sollte, um die Einführung gesamtschweizerischer Zulassungsbeschränkungen zu vermeiden.

Auch in Bezug auf die Bemühungen der Kantone um eine Revision ihrer Hochschulgesetzgebungen schienen die Entwicklungen nicht der gewünschten Koordination und interkantonalen Zusammenarbeit Rechnung zu tragen, die sich der SWR erhofft hatte. In einem Schreiben vom 31. Dezember 1968 an die SHK kritisierte der SWR die mangelnde gegenseitige Abstimmung der laufenden Hochschulgesetzrevisionen des Bundes und der Kantone. Die isolierten Bemühungen liessen ein systematisches Vorgehen vermissen, im Zuge dessen für vergleichbare strukturelle und administrative Probleme gemeinsame Lösungen gefunden werden könnten. Der SWR zeigte sich besorgt darüber, dass die divergierenden Ansätze für die verschiedenen Hochschulgesetzgebungen eine gesamtschweizerische Kooperation im Hochschulbereich in Frage stellten und die interkantonale Freizügigkeit der Dozierenden und Studierenden gefährdete (SWR, Jahresbericht 1968, S. 13). Er forderte deshalb die Hochschulkantone dazu auf, übereinstimmende strukturelle und administrative Grundlagen zu schaffen, um die interuniversitäre Zusammenarbeit und Koordination in Zukunft besser gewährleisten zu können.

6.1 Teilrevision des Hochschulförderungsgesetzes

Am 23. September 1970 reichte der Zürcher Nationalrat Paul Eisenring eine Motion zur «Revision des Bundesgesetzes über die Förderung der kantonalen Hochschulen» ein.¹⁹ Darin wurde der Bundesrat darum ersucht, die bisherigen Erfahrungen mit dem HFG auszuwerten und aufgrund dessen eine entsprechende Revision des HFG in Aussicht zu nehmen. Der Motionär war der Ansicht, dass die Förderung der kantonalen Hochschulen im Rahmen des HFG offensichtlich nicht in jenem Umfang erfolgen konnte, wie dies erhofft und erwartet worden war. Da die stark steigenden Kosten im Hochschulwesen «einen nicht zu übersehenden Investitionsrückstand» verursachen und gleichzeitig Lehre und Forschung ausbremsen würden (Motion Eisenring, 1970, S. 564), dürfe eine Behebung der festgestellten Mängel des HFG nicht länger aufgeschoben werden. Unter Verweis auf die Jahresberichte der SHK hob der Motionär einige dieser Unzulänglichkeiten des HFG hervor, die sich bereits in der kurzen Zeit seit seinem Inkrafttreten gezeigt hatten. Einerseits wurde auf die starke Auslastung der SHK durch die Vielzahl der ihr übertragenen Aufgaben hingewiesen, worunter deren eigentliche

¹⁹ Die Motion Hofmann des Ständerats vom 17.12.1970 zielte ebenfalls auf eine Revision des HFG ab, wie auch die gleichlautende Motion Hummler des Nationalrats vom 25.1.1971.

Koordinationsfunktion leiden würde. Insbesondere das Prüfverfahren für Gesuche um Sachinvestitionsbeiträge hatte sich als sehr kompliziert und träge erwiesen, da sich auch der SWR und die Abteilung für Hochschule und Forschung mit denselben Gesuchen zu befassen hatten. In Bezug auf den als dringend erachteten Hochschulausbau wurde bemängelt, dass die Investitionsbeiträge des Bundes voraussichtlich nicht ausgeschöpft werden würden, da die Kantone nicht in der Lage seien, die auf sie entfallenden Anteile bereitzustellen. Der Motionär forderte deshalb eine Neuaufschlüsselung der Bundessubventionen zugunsten der Betriebsbeiträge, da der Bundesanteil damals lediglich 17% der kantonalen Aufwendungen für den Hochschulbetrieb betrug. Darüber hinaus sollte geprüft werden, wie es den hochschulpolitischen Organen ermöglicht werden könnte, vermehrt Einfluss auf die Verwendung der Betriebsbeiträge auszuüben, um so die Koordination unter den Hochschulen besser gewährleisten zu können.

Der Bundesrat nahm die Motion an und legte am 19. Mai 1971 einen Entwurf für die verlangte Teilrevision des HFG vor (Bundesrat, 1971), die am 1. Januar 1972 in Kraft treten sollte. Die Partialrevision des HFG griff die Forderung nach einer Erhöhung der Grundbeiträge auf, die auf Kosten der Investitionsbeiträge erhöht wurden, ohne dass jedoch die Gesamtsumme der Bundesbeiträge angehoben wurde. Zudem adressierte die neue Fassung des Gesetzes die Problematik der drohenden Zulassungsbeschränkungen und erteilte dem Bund den expliziten Auftrag, auf die Aufrechterhaltung eines unbeschränkten Zugangs zu den Hochschulen hinzuwirken: «Der Bund fördert insbesondere alle Massnahmen, die dazu beitragen, dass jeder Schweizer oder niedergelassene Ausländer, der die Voraussetzungen für eine Immatrikulation erfüllt, das Studium seiner Wahl ohne Behinderung durch rechtliche oder tatsächliche Zulassungsbeschränkungen an einer schweizerischen Hochschule beginnen und abschliessen kann» (Art. 19bis, Abs. 2 HFG). Gemäss der verfassungsrechtlichen Grundlage musste sich die Formulierung auf das Verb «fördern» beschränken, da dem Bund laut des geltenden Art. 27 BV nach wie vor die Kompetenz zur aktiveren Durchsetzung entsprechender Massnahmen fehlte. Die «Förderung» wurde primär in der Form der Darbietung finanzieller Anreize umgesetzt, indem von den Grundbeiträgen eine Sonderquote in der Höhe von 100 Mio. Franken ausgeschieden wurde. Zudem wurden von der Gesamtsumme der Beiträge für Sachinvestitionen 75 Mio. ausgeschieden, die für kurzfristige Kapazitätserhöhungen eingesetzt werden konnten.

Anspruch auf Förderbeiträge aus der Sonderquote hatten nach Art. 24bis, Abs. 3 HFG nur diejenigen Hochschulkantone, die sich den «Richtlinien über den Verzicht auf Zulassungsbeschränkungen» anschlossen. Die SHK wurde mit dem Erlass der entsprechenden Richtlinien beauftragt. Damit wurde erneut die grundsätzliche Frage aufgeworfen, ob der Bund bzw. die Hochschulkonferenz überhaupt dazu befugt waren, Richtlinien wie jene über den Verzicht auf Zulassungsbeschränkungen zu erlassen. Für die Regelung der Zulassungsbedingungen waren strenggenommen weder Bund noch die Kantone oder die Universitäten zuständig, sondern die einzelnen Fakultäten. Erst mit der erwarteten Revision des Bildungsartikels in der Bundesverfassung könnte eine Grundsatzgebungskompetenz des Bundes im höheren Bildungswesen geschaffen werden, die den Erlass von Richtlinien erlauben würde, wie sie nach Art. 19, Abs. 3, lit. c des HFG vorgesehen waren. Die SHK sah sich darüber hinaus noch in einem weiteren Zwiespalt: Auf der einen Seite stand der Wille des Gesetzgebers, Zulassungsbeschränkungen unbedingt zu vermeiden, allerdings ohne dafür ausreichend finanzielle Mittel bereitzustellen. Auf der anderen Seite standen die Hochschulkantone, für die es zumindest aus finanzieller Sicht «eher zu verantworten [sei], Zulassungsbeschränkungen einzuführen als verhältnismässig bescheidene zusätzliche Bundesmittel zu beanspruchen» (SHK, Jahresbericht 1971, S. 39). Die SHK war angesichts dieser Zwangslage nicht gewillt, durch den Erlass der Richtlinien den meisten Trägerkantonen ihren Anspruch auf Anteile an der Sonderquote abzusprechen. In den schliesslich am 2. Dezember 1971 durch die SHK erlassenen

«Richtlinien über den Verzicht auf Zulassungsbeschränkungen», wurde entsprechend eine Formulierung gewählt, die zwar die Einführung von Zulassungsbeschränkungen im Grunde ablehnte, jedoch den Hochschulkantonen sowie auch der SHK einen gewissen Spielraum liess und die Rücksichtnahme auf unterschiedliche finanziellen und politische Rahmenbedingungen in den Kantonen erlaubte. In Art. 1 der Richtlinien wurden die Hochschulkantone dazu verpflichtet, «im Rahmen ihrer Möglichkeiten» dafür zu sorgen, dass alle immatrikulationsberechtigten schweizerischen und niedergelassenen ausländischen Studienanwärter und -anwärterinnen ohne Behinderung durch Zulassungsbeschränkungen das Studium ihrer Wahl ergreifen und – unter Erbringung der erforderlichen Studienleistungen – auch abschliessen konnten. Kantone, die sich nicht im Stande sahen, dieser Verpflichtung nachzukommen, mussten laut Art. 4 die SHK über die beabsichtigten Massnahmen in Kenntnis setzen und diese auch begründen. Aufgrund dieser Information sollte gemäss Art. 5 anschliessend die SHK in Zusammenarbeit mit dem Bund und den Hochschulkantonen alle notwendigen Massnahmen treffen, um dennoch allen Schweizerinnen, Schweizern und niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer das Studium ihrer Wahl an einer anderen Hochschule zu ermöglichen. Damit wurde auf den bereits etablierten Mechanismus der Voranmelde- und Umleitungsaktionen der SHK angespielt, in dessen Rahmen im Falle einer voraussichtlichen Überschreitung der Studienplatzkontingente an einer bestimmten Fakultät die Studienanwärterinnen und -anwärter an eine andere Hochschule mit ausreichenden Studienplatzkapazitäten im jeweiligen Studienfach verwiesen werden konnten. Art. 6 der «Richtlinien über den Verzicht von Zulassungsbeschränkungen» überliessen es der SHK, zu prüfen, ob es sich bei den Massnahmen der Kantone gemäss Art. 4 um Zulassungsbeschränkungen handelte, die einen Ausschluss von der Berechtigung auf Beiträge aus der Sonderquote (Art. 24bis, Abs. 1 HFG) zur Folge hatten, oder ob «besondere Verhältnisse vorliegen, denen Rechnung zu tragen ist». Darunter fielen laut den Richtlinien der SHK etwa ein «unvoraussehbares und ungewöhnliches Ansteigen der Zahl der Immatrikulationsgesuche», eine «evidente Gefahr der Qualitätseinbusse von Lehre und Forschung», sowie «gravierende Engpässe in der Infrastruktur» (Art. 6, Abs. 3). Sofern es sich bei den besonderen Verhältnissen um finanzielle Gründe handelte, sollte die SHK gemeinsam mit dem betreffenden Hochschulkanton prüfen, ob gegebenenfalls ein Gesuch um einen zusätzlichen Sachinvestitionsbeitrag zur kurzfristigen Erhöhung des Studienplatzangebotes gemäss Art. 24ter HFG eingereicht werden könnte.

Die gewählte Formulierung und Ausgestaltung der «Richtlinien über den Verzicht auf Zulassungsbeschränkungen» entsprachen der Überzeugung der SHK, dass sie sich den Argumenten der Hochschulkantone nicht einfach verschliessen könne, da diese in mancher Hinsicht von der gegenwärtigen Situation schlicht überfordert seien (SHK, Jahresbericht 1971, S. 43). Die Ursache ihrer Zwangslage wurde schliesslich nicht primär in ihrem eigenen Versagen zur Bereitstellung einer ausreichenden Zahl an Studienplätzen erkannt, sondern in der massiven Expansion des Mittelschulwesens in den 1960er-Jahre und der kurzfristigen Empfehlung des SWR im Rahmen seines ersten Ausbauberichts, die Maturandenquote weiter zu erhöhen, ohne dass dabei die Konsequenzen für die Hochschulen angemessen berücksichtigt worden waren (SHK, Jahresbericht 1971, S. 43f.). Die finanzpolitische Realität in den Trägerkantonen setzte dem dadurch notwendig gewordenen Hochschulausbau jedoch Grenzen, weshalb es die SHK für verfehlt hielt, die Hochschulkantone für entsprechende Massnahmen in der Zulassung zu ihren Hochschulen zu sanktionieren. Die SHK erkannte ihre Aufgabe vielmehr darin, zumindest kurz- und mittelfristig einen gesamtschweizerischen Numerus clausus zu verhindern und durch die Umleitungsaktionen weiterhin allen Schweizer und niedergelassenen ausländischen Studienanwärterinnen und -anwärtern das Studium ihrer Wahl zu ermöglichen. Langfristig jedoch würde nach Ansicht der SHK nur ein globales Bildungskonzept, in dem die Strukturen und Ausbildungsziele des gesamten höheren Bildungswesens aufeinander

abgestimmt waren, aus der derzeitigen hochschulpolitischen Sackgasse führen (SHK, Jahresbericht 1971, S. 45).

Die SHK hatte eine Revision des HFG zwar für dringend notwendig erachtet, zeigte sich dann aber enttäuscht über das Ergebnis, das die Mängel der bisherigen Organisation und Kompetenzverteilung in der schweizerischen Hochschulförderung und -planung nur unzureichend adressierte. Die Erhöhung der Betriebsbeiträge wurde zwar als eine geringfügige Verbesserung erachtet, während der Gesamtplafond der Subventionssumme hingegen nicht erhöht worden war. Die SHK äusserte insbesondere Zweifel daran, ob sich durch die finanziellen Anreize in Form der neu eingeführten Sonderquoten²⁰ Zulassungsbeschränkungen tatsächlich verhindern liessen. Sie kritisierte die Teilrevision des HFG als ein «eidgenössisches Lippenbekenntnis zugunsten des Verzichts auf Zulassungsbeschränkungen [...], ohne dass der Bund die notwendigen Kompetenzen hat und die unerlässlichen Mittel bereitstellt, um seinen Intentionen auch tatsächlich Nachachtung zu verschaffen» (SHK, Jahresbericht 1971, S. 42).

Die fehlenden Studienplätze waren eine Folge des zögerlichen Hochschulausbaus, der hinter dem raschen Anstieg der Studierendenzahlen zurückblieb. Die drohende Notwendigkeit zur Einführung von Zulassungsbeschränkungen war deshalb eng mit der Frage der Finanzierung des weiteren Hochschulausbaus verbunden. Da die Trägerkantone im Hinblick auf ihre Hochschuleaufwendungen bereits an ihre Grenzen stiessen und politisch wenig Bereitschaft bestand, die Ausgaben noch weiter zu erhöhen, erschienen weitere bedeutende Investitionen seitens der Hochschulkantone als unwahrscheinlich. Ein fortschreitender Ausbau der Hochschulen würde langfristig die Betriebskosten erhöhen, ohne dass von Seiten des Bundes die Bereitschaft zur Übernahme eines höheren Kostenanteils signalisiert wurde: «Einige Kantone glauben nicht in der Lage zu sein, die Kapazitäten in allen Disziplinen auf Grund der Nachfrage nach Studienplätzen in beliebigem Masse bereitzustellen, es sei denn der Bund erhöhe sein finanzielles Engagement in massiver Weise» (SHK, Jahresbericht 1972, S. 36). Die SHK war nun aber der Meinung, dass auch das revidierte HFG nur ungenügende Mittel zur Vermeidung von Zulassungsbeschränkungen bereitstellte. Der Zuschuss aus der Sonderquote für Hochschulkantone, die auf Zulassungsbeschränkungen verzichteten, stellte nach Ansicht der SHK einen zu geringfügigen Anreiz dar. Doch selbst wenn Kantone und Bund gemeinsam in der Lage sein sollten, die nötigen finanziellen Mittel bereitzustellen, um das Studienplatzangebot der Nachfrage anzupassen, erschien der SHK ein fortschreitender Ausbau der kantonalen Hochschulen trotzdem noch als fraglich. Neben dem finanziellen Aspekt der Finanzierung eines grosszügigen Hochschulausbaus musste berücksichtigt werden, dass es sich bei den knappen Studienplatzkapazitäten und dem drohenden Numerus clausus zugleich auch um ein gesellschafts- und wirtschaftspolitisches Problem handelte. In ihrem Jahresbericht von 1971 hielt die SHK fest, dass es nicht allein die finanziellen Schwierigkeiten seien, die es den Kantonen erschwerten, die Studienplatzkapazitäten ausschliesslich an der wachsenden Zahl der Maturandinnen und Maturanden auszurichten. Zunehmend würden die kantonalen Regierungen die Priorität in ihrer Hochschulpolitik auf Qualität anstelle der Quantität legen. In der Konsequenz richtete sich der politische Wille in den Hochschulkantonen stärker darauf aus, im Hinblick auf die Wahrung guter Studienbedingungen und einer hohen Ausbildungsqualität eine obere Grenze für ihren geplanten Hochschulausbau festzulegen, womit folglich auch Zulassungsbeschränkungen in Kauf genommen wurden (SHK, Jahresbericht 1971, S. 44f.).

Auch die SHK sah die grundlegende Problematik der steigenden Studierendenzahlen, mit denen der Ausbau der Hochschulen nicht Schritt halten konnte, nicht allein in der starken Expansion

²⁰ Art. 24bis und 24ter HFG

des Mittelschulwesens. Vielmehr kritisierte die SHK den zeitgenössischen Automatismus des Übertritts vom Gymnasium an die Universität, in Folge dessen im Prinzip «ein Maturand gleichzusetzen mit einem Studienbeginner» sei (SHK, Jahresbericht 1971, S. 44). In Bezug auf die bedeutende Erhöhung der Gymnasialquote im Zuge der Mittelschulexpansion hielt die SHK die Frage deshalb für berechtigt: «Brauchen wir eine so hohe Quote eines solchen Typus von Hochschulstudenten, wie sie traditionellerweise in der Schweiz ausgebildet werden?» (ebd.). Die SHK kritisierte in diesem Zusammenhang die unreflektierte Übernahme ausländischer Vergleichsdaten in den Studien zum prospektiven Akademikerbedarf, während in der Schweiz jedoch gänzlich andere Strukturen und Bedingungen vorherrschten. Demnach sollte die postulierte Notwendigkeit zur Erhöhung der Studierendenquote nicht primär durch die Übernahme statistischer Zielgrössen aus wirtschaftlich prosperierenden Ländern begründet werden; vielmehr sei eine differenzierte Auseinandersetzung mit dem Bedarf an Arbeitskräften mit einem höheren Bildungsabschluss erforderlich, wobei den spezifischen Strukturen und Besonderheiten des Schweizerischen Bildungs- und Wirtschaftssystems Rechnung getragen wurde. Solange der Automatismus des Übertritts vom Gymnasium an die universitären Hochschulen bestehen blieb, sei deshalb auch die Frage danach berechtigt, ob eine so hohe Gymnasialquote überhaupt erstrebenswert sei. Umgekehrt war bei der Mittelschulexpansion nach Ansicht der SHK die grundlegende Überarbeitung der Ausbildungsstrukturen und -ziele im höheren Bildungswesen vernachlässigt worden (SHK, Jahresbericht 1971, S. 44), die womöglich eine bessere Passung der Qualifikation der Absolventinnen und Absolventen mit den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes und der Gesellschaft hätte gewährleisten können. Das gegenwärtige Problem der Kapazitätsengpässe und des drohenden Numerus clausus wurde aus dieser Perspektive als Symptom einer zu stark sektoriell ausgerichteten Bildungspolitik gedeutet, die es vernachlässigt hatte, die einzelnen Bildungsstufen als eng miteinander verzahnte Teilsysteme zu verstehen. Die SHK hatte die Notwendigkeit einer globalen Bildungspolitik festgestellt, welche die Mittelschul- und Hochschulpolitik als integrale Teile eines Gesamtsystems begriff, und wobei Eingriffe und Massnahmen immer auch mit einem Blick auf die systemischen Auswirkungen geplant und initiiert werden mussten.

Die Problematik von Zulassungsbeschränkungen erfuhr im Nachgang der bescheidenen Teilrevision des HFG eine erneute Verschärfung, da den Hochschulkantonen die finanziellen Mittel und dem Bund die verfassungsrechtlichen Kompetenzen fehlten, um den nötigen Hochschulausbau insbesondere im medizinischen Ausbildungsbereich entsprechend der steigenden Nachfrage nach Studienplätzen kurzfristig zu realisieren: «Da die Kantone wegen ihrer begrenzten finanziellen und personellen Möglichkeiten jedoch bezweifeln, ihre medizinischen Fakultäten innert nützlicher Frist dem stärkeren Zustrom entsprechend erweitern zu können, und da zudem die derzeitigen rechtlichen Grundlagen dem Bund es nicht erlauben, unmittelbar einzugreifen, haben sich bestimmte Sachzwänge ergeben, die unter Umständen die Einführung von Zulassungsbeschränkungen zur Folge haben könnten» (SHK, Jahresbericht 1970, S. 55f.). Mit der nach Ansicht der SHK zu tiefen Dotierung der Sonderbeiträge im Rahmen der HFG-Revision verblieb nunmehr lediglich die Möglichkeit, dem Bund gegebenenfalls vermehrte Kompetenzen im Bereich der medizinischen Studiengänge einzuräumen, um die Einführung von Zulassungsbeschränkungen vermeiden zu können. Die SHK erörterte aus diesem Grund intern die Frage, ob die Finanzierung des Kapazitätsausbaus in den medizinischen Disziplinen nicht durch eine spezifische, auf diesen Ausbildungsbereich beschränkte Bundeskompetenz erreicht werden könnte. Begründet wurde die Idee mit der besonderen Stellung, die dem medizinischen Ausbildungsbereich in der Bundesgesetzgebung zukam. Auf Grundlage des Bundesgesetzes betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals von 1877 war nämlich eine allgemeine schweizerische Medizinalprüfungsordnung erlassen worden, in deren Anhang auch die

Zulassungsbedingungen zum Medizinstudium und die dafür nötige Vorbildung gesamtschweizerisch geregelt worden waren (Criblez, 2008, S. 18). Durch diese Reglementierungskompetenz des Bundes im Hinblick auf den Zugang zu den eidgenössischen Medizinalprüfungen wurden die medizinischen Ausbildungsgänge gegenüber den übrigen Disziplinen zu einem rechtlichen Sonderfall. Innerhalb der SHK wurde darüber debattiert, ob diese Sonderstellung als Grundlage für eine Erweiterung der Bundeskompetenz im medizinischen Ausbildungsbereich dienen könnte: «Auf der einen Seite kann man sich fragen, ob der Eidgenossenschaft, nachdem sie die Zulassungsbedingungen zum Medizinstudium regelt, das Studienprogramm festlegt und die Examina durchführt, nicht auch die Verantwortung zur Schaffung der entsprechenden Ausbildungsmöglichkeiten obliege» (SHK, Jahresbericht 1970, S. 55). Andererseits musste aber berücksichtigt werden, dass eine derartige Bundeskompetenz bisher faktisch nicht bestand. Die Regierungen der Hochschulkantone trugen die alleinige Verantwortung bezüglich der Ausgaben für die Investitionen und den Betrieb ihrer Universitäten und auch die Universitäten hatten den Zugang zu den medizinischen Fakultäten bisher stets selbstständig geregelt.

Grosse Hoffnungen wurden im Hinblick auf die Ausweitung der Bundeskompetenzen im Hochschulbereich in das für 1975 erwartete Nachfolgesetz des HFG gesetzt, das sich voraussichtlich auf eine neue verfassungsrechtliche Grundlage würde stützen können. Sofern die vorgeschlagenen revidierten Bildungsartikel 27 und 27bis in der Abstimmung am 4. März 1973 durch das Volk und die Stände angenommen werden würden, könnte die künftige Hochschulpolitik auf einer verfassungsrechtlichen Basis gründen, die dem Bund grössere Kompetenzen in der schweizerischen Hochschulpolitik zugestand. Damit eröffnete sich die Möglichkeit, dass der Bund die zur Abwendung eines Numerus clausus notwendigen Ausbildungsplätze gegebenenfalls selbst schuf. Eine ähnliche Position vertrat der SWR im Hinblick auf die Verteilung der Verantwortung für das Hochschulwesen zwischen Bund und Kantonen. Er kritisierte die passive Rolle des Bundes als Subventionsgeber und forderte eine Kompetenz des Bundes zur aktiven Mitgestaltung im Hochschulwesen. Auf Opposition – unter anderem auch seitens der SHK – stiess hingegen der konkrete Vorschlag des SWR im Rahmen seines zweiten Ausbauberichts, den «Ausbau gewisser kostspieliger und fundamentaler Universitätsteile dadurch sicherzustellen, dass der Bund die finanzielle Trägerschaft für sie vollumfänglich übernehme» (SWR, 1973a, S. 6). Die Gegner des Vorschlags befürchteten, dass dadurch eine Spaltung zwischen den kantonalen Universitäten provoziert würde. Die Fakultäten in kantonomer und jene in Bundesträgerschaft würden sich dadurch einander entfremden und im Hinblick auf die unterschiedliche finanzielle Ausstattung in Konkurrenz zueinander treten. Die Gegenvorschläge der Rektorenkonferenz, der SHK und der Abteilung für Wissenschaft und Forschung gingen nicht so weit und legten den Fokus in der Kooperation zwischen Bund und Kantonen stärker auf den Bereich der Planung und Budgetierung (SWR, 1973a, S. 6).

6.2 Der zweite Ausbaubericht des SWR

Parallel zur Teilrevision des HFG befasste sich der SWR im Hinblick auf eine grundlegende Neufassung des HFG auf Ende der Beitragsperiode im Jahr 1974 mit der Frage, ob das Hochschulförderungsgesetz im Rahmen seiner bisherigen Form eines Subventionsgesetzes verbessert werden sollte, oder ob grundsätzliche Änderungen in der Verantwortungsverteilung zwischen Kantonen und Bund erforderlich waren. Die daraus resultierenden hochschulpolitischen Empfehlungen bildeten den Gegenstand des 1972 veröffentlichten zweiten Berichts über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen des SWR. Während der SWR davon überzeugt war, dass die Partialrevision zwar zur kurzfristigen Ausbesserung der Unzulänglichkeiten in Bezug auf die

Aufteilung in Investitions- und Grundbeiträge dienen konnte, sah er dennoch die Notwendigkeit einer baldigen Totalrevision des HFG, die eine grundlegendere Neuverteilung der Verantwortlichkeiten im Hochschulbereich vornahm und dem Bund mehr Einwirkungsbefugnisse einräumte. Der zweite Ausbaubericht des SWR sollte somit nicht zuletzt auch im Hinblick auf die für das Jahr 1974 vorgesehene Totalrevision des HFG als hochschulpolitische Entscheidungs- und Planungsgrundlage dienen, wobei insbesondere auch verschiedene Möglichkeiten der Verantwortungsverteilung zwischen Bund und Kantonen im Hochschulbereich diskutiert wurden. Der Bericht stützte sich auf drei Studien, die der SWR zu diesem Zweck in Auftrag gegeben hatte. Sie bildeten die statistische Datengrundlage des Berichtes und beleuchteten die bisherige sowie die erwartete zukünftige Entwicklung der Studierendenzahlen und der Hochschulfinanzen.

Während im ersten Ausbericht noch das Fehlen der statistischen Datengrundlage für eine rationale Hochschulplanung und -steuerung beklagt worden war, hatte sich der Fokus im Rahmen des zweiten Ausbauberichts des SWR stärker qualitativen Fragestellungen der Hochschulpolitik zugewandt, welche die quantitativen Analysen und mathematischen Prognosemodelle ergänzen und verbessern sollten. Im zweiten Ausbaubericht wurde der Standpunkt vertreten, dass die Prognosen ein systematisch-bildungswissenschaftliches Durchdenken der Zusammenhänge voraussetzten, um ihre Funktion als Entscheidungsgrundlage für hochschulpolitische Konzeptionen erfüllen zu können. Der SWR stellte deshalb fest, dass eine bereits im Rahmen des ersten Ausbauberichts geforderte umfassende Bildungsforschung in der Schweiz erst noch auf- und ausgebaut werden müsse, insbesondere für den Hochschulbereich (SWR, 1972, S. 18). In Bezug auf die Prognose der Entwicklung der Studierendenzahlen stützte sich der SWR in seinem zweiten Ausbaubericht auf die von ihm geförderte Grundlagenstudie «Schweizerische Studentenprognosen – eine Analyse» (Müller & Jäger, 1971). Während sich die bisherigen Studierendenprognosen vorwiegend an der Bevölkerungsentwicklung orientiert hatten, stellten Müller und Jäger (1971) fest, dass die demographische Entwicklung höchstens 30% des Anstiegs der Zahl der schweizerischen Studierenden erklären konnte (ebd., S. 4). Vielmehr wurde die steigende Studierendenquote für den stärkeren Anstieg der Studierendenzahlen verantwortlich gemacht, die sich im internationalen Vergleich in allen industrialisierten Staaten wiederfinden liess. Im Vergleich mit dem Ausland wurde zudem ersichtlich, dass die Schweiz insbesondere bei der Beteiligung von Frauen und der Arbeiterschicht an der Hochschulbildung im Rückstand war (Müller & Jäger, 1971, S. 9). Sofern in der Schweiz mit einer ähnlichen Entwicklung wie in vergleichbaren Ländern zu rechnen war, wäre in Zukunft von einem noch stärkeren und länger anhaltenden Anstieg der Studierendenquote auszugehen, im Zuge dessen sich insbesondere Frauen und Angehörige der Arbeiterschicht vermehrt an den Hochschulen immatrikulieren würden.

Mit der Relativierung des demografischen Faktors in der Entwicklung der Studierendenzahlen wurde jedoch zugleich auch die im Rahmen der Debatte um Zulassungsbeschränkungen gelegentlich bemühte Metapher des «Studierendenbergs» in Frage gestellt, der die geburtenstarken Studierendenjahrgänge repräsentierte. Demnach stellte die Sorge um knappe Studienplätze nur eine vorübergehende Phase dar, die sich Mitte der 1980er-Jahre entspannen würde, sobald der «Studierendenberg» überwunden sei und wieder geburtenschwächere Jahrgänge an die Hochschulen gelangten. Diese erwartete Entspannung wurde nunmehr aber in Frage gestellt, sofern die Tendenz zum vermehrten Frauenstudium und einer generellen Erhöhung der Studierendenquote anhalten sollte. Müller und Jäger (1971) folgerten daraus, dass vorerst nicht mit einem Abbremsen des Wachstums der Studierendenquote gerechnet werden könne. Bis 1985 müsse von einer Studierendenquote von 15% ausgegangen werden, wobei mit Blick auf die Entwicklung im Ausland noch keine Sättigung zu erwarten sei (Müller & Jäger, 1971, S. 75). Das bisherige Studierendenwachstum entfiel zudem mehrheitlich auf Schweizer Studierende, wie ein Blick auf die

Entwicklung der Ausländeranteile an den Schweizerischen Hochschulen im Zeitraum von 1960 bis 1970 zeigte: Mit Ausnahme der Universitäten Neuenburg und St. Gallen wiesen sämtliche Hochschulen durchwegs sinkende Anteile der ausländischen Studierenden auf (ebd., S. 40).

Darüber hinaus äusserten Müller und Jäger (1971) sich kritisch über die normativen Implikationen des Modells von Angebot und Nachfrage in der Bestimmung des prospektiven Arbeitskräftebedarfs und dem entsprechenden Ausbau der Studienplatzkapazitäten. Der grundlegende Konflikt lag dabei in der Frage, ob das Einpendeln auf ein Gleichgewicht dem Markt überlassen werden sollte, oder ob das Angebot an Ausbildungsplätzen eingeschränkt werden sollte, wenn in der betreffenden Disziplin mit Arbeitslosigkeit der Absolventen zu rechnen war. Der SWR bezog diesbezüglich im zweiten Ausbaubericht dezidiert Stellung für einen Hochschulausbau, der primär dem «social demand»-Prinzip folgen sollte und hielt an der Prämisse eines noch ungedeckten, zukünftigen Arbeitskräftebedarfs fest. Er war der Ansicht, dass es dem verfassungsmässigen Grundgedanken der Ausbildungsfreiheit entsprechend allen Schweizer Studierenden freistehen sollte, das Studium ihrer Wahl zu ergreifen (SWR, 1972, S. 83). Zugleich wurde aber angemerkt, dass der Hochschulausbau nicht allein auf die «(mutmasslichen) Wünsche der Bildungswilligen» ausgerichtet werden sollte: «es bestände andernfalls das Risiko, dass eine grosse Zahl von ausgebildeten Akademikern keine Beschäftigung findet. Der Staat hat sich aber dort, wo eine bedeutende Bildungsnachfrage erkennbar ist und mit dem mutmasslichen Bedarf nicht in offenkundigem Widerspruch steht, um eine Deckung der Nachfrage zu bemühen» (ebd.). Diese Position fand ihren Niederschlag in den vier Leitideen, die der SWR als grundlegende Richtlinien seiner Gesamtkonzeption des Hochschulbereiches im Rahmen des zweiten Ausbauberichts formulierte und an denen sich die schweizerische Hochschulpolitik ausrichten sollte (SWR, 1972, S. 10). Gemäss der ersten Leitidee sollte sich der Hochschulausbau nach dem Prinzip des «social demand» ausrichten. Ziel sollte demnach die Schaffung hinreichender Studienplatzkapazitäten entsprechend der steigenden Studierendenquote sein, wobei neben dem Infrastrukturausbau auch der Lehrkörper vergrössert werden sollte, um «Vermassungsphänomene» zu verhindern und die persönlichen Verbindungen zwischen Lehrpersonen und Studierenden zu bewahren (ebd.).

Die vom SWR in den Ausbauberichten postulierten Leitsätze zur Studien- und Strukturreform konnten jedoch nur dann eine koordinierende Wirkung entfalten, wenn sie in den Hochschulgesetzen der Trägerkantone verankert wurden. Der SWR warnte davor, dass durch das isolierte Vorgehen der Kantone bei der Revision ihrer Hochschulgesetze eine wichtige Chance für eine gesamtschweizerisch kohärente Studien- und Strukturreform verpasst werde. Der SWR kritisierte deshalb nicht nur die Hochschulorganisation in den Kantonen, die «an den meisten Orten den neuen Aufgaben interdisziplinärer Zusammenarbeit und systematisch-umfassenden Ausbaus noch nicht gerecht» werde, sondern auch die unterschiedliche und insgesamt als unzureichend beurteilte Bereitschaft der Trägerkantone zur hochschulpolitischen Koordination und Kooperation. Dies wiederum bestärkte den Rat in seiner Überzeugung, dass die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen neu überdacht werden musste, um das von ihm propagierte Ziel der «Hochschule Schweiz» zu erreichen (SWR, 1972, S. 79).

6.3 Vorschläge für eine Neukonzeption der Kompetenzenverteilung im Hochschulbereich

Der SWR bewertete die Struktur und den Umfang der bisherigen Hochschulförderung gemäss dem HFG von 1968 als unzureichend, um einerseits den nötigen quantitativen Hochschulausbau bewältigen und gleichzeitig die Qualität von Forschung und Unterricht sichern zu können, sowie um andererseits einen optimalen und effizienten Einsatz der verfügbaren Mittel zu gewährleisten. Der SWR erkannte

die Lösung dieser Aufgaben in einer Verstärkung des finanziellen Engagements des Bundes, in Verbindung mit einer Verstärkung seiner Gestaltungskompetenzen im Hochschulwesen – ohne dabei jedoch das Engagement der Kantone gefährden zu wollen: «Der wünschenswerte Ausbau der schweizerischen Hochschulen hängt infolgedessen davon ab, ob es gelingt, den Bund gestaltend in Erscheinung treten zu lassen auf einem Feld, auf dem der Einsatz der Kantone nicht geschwächt werden darf» (SWR, 1972, S. 14).

Die bisherigen Erfahrungen mit dem HFG mündeten in der Schlussfolgerung des SWR, dass ein Subventionsgesetz nicht ausreichend war, um den Ausbau der kantonalen Hochschulen im erwünschten Ausmass vorantreiben und einen Numerus clausus verhindern zu können. Ebenso war die Hoffnung enttäuscht worden, durch die Bindung der Subventionen an gewisse Bedingungen einen verstärkten koordinierenden Einfluss auf die Aktivitäten der Hochschulkantone im Bereich des Hochschulausbaus, sowie der Studien- und Strukturreformen ausüben zu können. Insbesondere monierte der SWR den mangelnden Willen der Trägerkantone zur Zusammenarbeit im Sinne des kooperativen Föderalismus und die fehlende Bereitschaft, die kantonale Hochschulpolitik vermehrt an den Empfehlungen des SWR auszurichten.

Der SWR war der Meinung, dass das HFG zum Zeitpunkt des Erlasses den bestmöglichen Kompromiss zwischen zentraler Planung und kantonaler Autonomie bedeutet hatte und eine weitergehende Kompetenzzuweisung an den Bund nicht gebilligt worden wäre. Unter dem Eindruck der steigenden finanziellen Last der kantonalen Hochschulen und dem notwendigen Hochschulausbau im gesamtschweizerischen Interesse müsse nun jedoch eine «kohärentere, kraftvollere, wirksamere Hochschulpolitik» an seine Stelle treten. Zu diesem Zweck schlug der SWR in seinem zweiten Ausbaubericht eine Neuaufteilung der Verantwortung zwischen Bund und Kantonen im Hochschulbereich vor, wobei das Engagement des Bundes wesentlich gestärkt werden sollte. Der SWR trat für das Modell einer Teil-Mitträgerschaft des Bundes an den kantonalen Hochschulen ein: Der Bund sollte die volle finanzielle Trägerschaft für die naturwissenschaftlichen und einen Teil der medizinischen Fakultäten (Vorklinik und klinische Forschung) übernehmen. Wie bereits erwähnt, stiess der Vorschlag jedoch bereits vor der Veröffentlichung des zweiten Ausbauberichts auf vehemente Kritik, die der SWR als unreflektierten «föderalistischen Reflex» bezeichnete (SWR, Jahresbericht 1972, S. 9). Die starke Opposition, die dem Vorschlag von verschiedenen Seiten begegnete, deutete der SWR als Zeichen dafür, dass der Zeitpunkt für eine Mitträgerschaft des Bundes an den kantonalen Hochschulen im Jahr 1975 wohl verfrüht sei. Er regte deshalb an, dass die im Herbst 1972 durch das EDI eingesetzte Arbeitsgruppe für ein neues HFG am grundlegenden Charakter eines Subventionsgesetzes festhalten solle. Der SWR rechnete nicht damit, dass der Vorschlag einer grundlegenden Verschiebung in den Kompetenzbereichen von Bund und Kantonen im Hochschulbereich zu diesem Zeitpunkt mehrheitsfähig war (SWR, Jahresbericht 1972, S. 8).

Auch die SHK war überzeugt, dass eine Neuordnung der hochschulpolitischen Organe und Zuständigkeiten notwendig sei, die auch eine innere Strukturreform ihres eigenen Gremiums miteinschloss. Bereits wenige Jahre nachdem das HFG 1968 in Kraft getreten und die SHK als neues hochschulpolitisches Organ ins Leben gerufen worden war, wurde Kritik laut, dass die SHK in ungenügender Weise zur Koordination der kantonalen Bemühungen um neue Hochschulgesetzgebungen beitrage. Die SHK konterte, dass auf Grundlage der geltenden Bundesverfassung dem Bund und seinen Organen keine Kompetenzen in dieser Hinsicht eingeräumt wurden. Zudem würden die Kantone ihre Hoheitsrechte im Hochschulwesen vehement verteidigen. Die Trägerkantone waren der Ansicht, dass sich die Koordinationsbemühungen der SHK nicht in erster Linie auf die strukturellen und organisatorischen Probleme zu beziehen hätten, die sie selbst im Rahmen ihrer Hochschulgesetze regelten (SHK, Jahresbericht 1972, S. 32). Die SHK musste sich also

aufgrund der fehlenden Verfassungsgrundlage darauf beschränken, in der Hoffnung auf eine harmonisierende Wirkung als Informationsvermittler zwischen den Hochschulkantonen aufzutreten. Ein effektives Mittel zur Abwendung eines gesamtschweizerischen Numerus clausus fehlte der SHK hingegen, da es im alleinigen Ermessen der Hochschulkantone lag, Zulassungsbeschränkungen an ihren Universitäten einzuführen.

Einerseits sollten nach Ansicht der SHK deshalb die rechtliche Verfassungsgrundlage sowie auch das HFG grundlegend revidiert werden, um dem Bund sowie auch den hochschulpolitischen Koordinationsorganen weiterreichende Kompetenzen zuzugestehen. Nur so würden diese in die Lage versetzt werden, verbindliche Richtlinien zur Koordination im Hochschulbereich festzulegen. Andererseits wurde aber auch eine Reorganisation der SHK selbst als nötig erachtet, da sich deren heterogene Zusammensetzung, Struktur und Arbeitsweise auch im eigenen Urteil als unbefriedigend erwiesen hatte: «Andererseits kann es natürlich nicht überraschen, dass das Fehlen rechtsverbindlicher Befugnisse und die heterogene Zusammensetzung unseres Organs es uns erschweren, zu konzisen und runden Ergebnissen zu gelangen» (SHK, Jahresbericht 1970, S. 32). Gerade in den drängenden Fragen, die das Zulassungswesen betrafen, mussten Studierende, Dozierende, Institute und Fakultäten angehört werden. Selbst wenn sich diese verschiedenen Stakeholder im Rahmen der SHK auf einen gemeinsamen Standpunkt einigen sollten, muss dieser als politischer Entscheid schliesslich auch vom Bund und den Kantonen mitgetragen werden. Da es sich bei der SHK um ein Honoratiorenngremium handelte, konnten die Mitglieder der Plenarversammlung und des Arbeitsausschusses zudem nur beschränkt Zeit und Energie in ihre Arbeit im Dienst der SHK investieren. Zur Erfüllung ihrer zahlreichen Aufgaben hatte die SHK deshalb eine wachsende Zahl an Subkommissionen eingesetzt und externe Experten beigezogen. «Der Preis, der dafür zu zahlen ist, liegt auf der Hand: die Arbeit ist in Bruchteile zerlegt worden, und man droht, den Überblick zu verlieren» (SHK, Jahresbericht 1973, S. 42). Eine ähnliche «Zersplitterung der Kräfte» (ebd., S. 45), die zur Ineffizienz der hochschulpolitischen Organe beitrug, erkannte die SHK in der Vielzahl verschiedener Gremien, deren Kompetenzbereiche nur ungenügend gegeneinander abgegrenzt waren. Insbesondere im Verkehr zwischen den verschiedenen hochschulpolitischen Organen sei die Gefahr von Doppelspurigkeiten gross, wobei diesen jedoch zumindest teilweise durch die engen personellen Verflechtungen zwischen den Organen entgegengewirkt werden konnte. Die SHK plädierte vor dem Hintergrund knapper finanzieller und personeller Ressourcen deshalb für eine klarere Kompetenzausscheidung und eine rationellere Arbeitsweise in der Organisation des schweizerischen Hochschulwesens (SHK, Jahresbericht 1973, S. 43). Grosse Hoffnungen wurden in die Bestrebungen zu einer Revision des Art. 27 BV, sowie insbesondere in eine Neuordnung der hochschulpolitischen Strukturen und Verantwortungsbereiche im Rahmen einer Totalrevision des HFG gesetzt. Die neuen rechtlichen Grundlagen sollten dem Bund und seinen Organen einen grösseren Handlungsspielraum einräumen, um stärker koordinierend auf die Hochschulpolitik der Kantone einwirken zu können.

Nachdem aber die neuen Bildungsartikel in der Abstimmung vom 4. März 1973 am Ständemehr gescheitert waren, wurde damit auch der bereits angelaufene Prozess der HFG-Revision grundsätzlich in Frage gestellt. Bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfes hatte man bereits mit den neuen Bundesartikeln gerechnet. Das neue HFG würde sich nun aber auf die alten Verfassungsartikel und damit auf die wie bisher stark eingeschränkten Bundeskompetenzen im Hochschulbereich stützen müssen. Damit hatten sich die Hoffnungen des SWR und der SHK auf eine grundlegende Neuordnung der Kompetenzverteilung im Hochschulbereich vorerst zerschlagen. Die Arbeiten an dem neuen, für 1975 in Aussicht genommenen HFG resultierten schliesslich in einem Gesetzesentwurf, der dem Bund wiederum lediglich die Rolle des Subventionsgebers zuwies. Der SWR zeigte sich zudem enttäuscht darüber, dass die Idee einer stärkeren Differenzierung des Subventionierungssystems verwässert

worden war, wodurch die Schaffung zusätzlicher Studienplätze oder von Forschungszentren im gesamtschweizerischen Interesse gezielter hätten stimuliert werden können. Der SWR stimmte dem Gesetzesentwurf schlussendlich dennoch zu, insbesondere weil darin zumindest die Schaffung eines gemeinsamen Planungsorgans des Bundes und der Kantone vorgesehen war.

In der Vernehmlassung im Sommer 1973 offenbarte sich jedoch, wie weit die hochschulpolitischen Vorstellungen über die Kompetenzenverteilung im Sinne des kooperativen Föderalismus auseinanderdrifteten. Der Bundesrat beschloss deshalb, die Vorlage zurückzuziehen und stattdessen eine zweite Beitragsperiode nach dem geltenden HFG vorzuschlagen. Während in einigen Vernehmlassungsantworten eine Verstärkung der Bundeskompetenzen gefordert wurde, wurden in anderen die zu umfangreichen Eingriffe des Bundes in die kantonale Schulhoheit kritisiert. Streitpunkte bildeten auch die Befugnisse und Kompetenzabgrenzungen, sowie die Zusammensetzung der verschiedenen hochschulpolitischen Organe und das Stimmrechtsverhältnis zwischen den darin vertretenen Hochschulkantonen und dem Bund. In den ablehnenden Stellungnahmen wurde darüber hinaus die grundlegende Konzeption des Vorentwurfs angezweifelt, wobei insbesondere die in den Zielvorstellungen zum Ausdruck gebrachte «Wachstumseuphorie» sowie die dem Planungs- und Beitragssystem zugrunde liegende «unrealistische Planungsgläubigkeit» kritisiert wurden (Bundesrat, 1973, S. 151). In Bezug auf das begrenzte finanzielle Leistungsvermögen von Bund und Kantonen wurden finanzpolitische Vorbehalte vorgebracht, in Verbindung mit dem «Wunsch, den Stellenwert des Hochschulbereichs in Beziehung zu den andern Bildungssektoren und zu den Staatsaufgaben insgesamt zu überdenken» (ebd.). Während folglich der Gesetzesentwurf des EDI mit derselben Stossrichtung wie das HFG von 1968 in Bezug auf einen grosszügigen Hochschulausbau und eine national koordinierte Hochschulplanung konzipiert worden war, zeigen die kritischen Stellungnahmen des Vernehmlassungsverfahrens, dass sich das hochschulpolitische Klima grundlegend gewandelt hatte. Dies zeigte sich zum einen in einer wachsenden Skepsis gegenüber der Berechenbarkeit und damit der Kontrollier- und Planbarkeit der zukünftigen Nachfrage- und Kostenentwicklung im Hochschulbereich. Zum anderen machte sich ein wachsendes Unbehagen angesichts der starken Expansion im höheren Bildungswesen bemerkbar. Die Finanzplanung der Kantone wies auf eine Periode gebremsten Wachstums, in einzelnen Fällen gar auf einen Stillstand oder ein Schrumpfen im Hochschulsektor hin. Die Hochschulträger bekundeten zwar ihren Willen zum Ausbau der Aufnahmekapazitäten, um einen Numerus clausus verhindern zu können. Doch die von kantonaler Seite bereitgestellten finanziellen Mittel waren gemäss den Schätzungen des SWR nicht ausreichend, um den Ausbau im erforderlichen Ausmass voranzutreiben (SWR, Jahresbericht 1973, S. 21). Die Hochschulkantone hatten mit einem grösseren finanziellen Engagement des Bundes als Folge der für das Jahr 1975 vorgesehenen Revision des HFG gerechnet, die nun aber auf 1977 verschoben worden war.

Vor dem Hintergrund der wachsenden finanziellen Belastung von Bund und Kantonen sowie der Sorge um ein künftiges «Akademikerproletariat» kamen Zweifel auf an der Realisierbarkeit und Vertretbarkeit der im Gesetzesentwurf zum Ausdruck gebrachten Zielvorstellung eines prinzipiell unbeschränkten, der Nachfrage folgenden Hochschulausbaus. Mit der Erstarkung dieser wachstumskritischen Stimmen war zugleich auch ein Perspektivwechsel in Bezug auf den Numerus clausus verbunden. Zulassungsbeschränkungen wurden nicht länger nur als drohende Gefahr, sondern zunehmend auch als Notmassnahme und valable Möglichkeit der Hochschulen und Trägerkantone wahrgenommen, um die Kontrolle über ihre Studierendenzahlen und Hochschulausgaben bewahren oder zurückgewinnen zu können.

Auf das Scheitern der Bildungsartikel und der Totalrevision des HFG folgte eine gewisse Desillusionierung innerhalb der SHK im Hinblick auf die Problematik der Studienplatzengpässe. Allmählich setzte sich die Überzeugung durch, dass ihr sowohl die Mittel wie auch die Instrumente

dazu fehlten, die kantonalen Hochschulen dauerhaft von der Einführung eines Numerus clausus abhalten zu können. In seiner Botschaft an das Parlament über die Bewilligung der Kredite für die zweite Beitragsperiode zeigte sich denn auch der Bundesrat überzeugt davon, dass sich das Zulassungsproblem in Zukunft über den medizinischen Bereich hinaus ausweiten würde. Aus diesem Grund wurden im Rahmen der SHK entsprechende Vorbereitungsarbeiten in Aussicht genommen, um sich für den Fall, dass sich ein Numerus clausus in einer oder mehreren Disziplinen nicht mehr verhindern liesse, auf eine gesamtschweizerisch gültige Zulassungsordnung für die betreffenden Studienfächer stützen zu können. Einheitliche Auswahlkriterien sollten dafür sorgen, dass Studienanwärterinnen und -anwärter aus Nichthochschulkantonen bei der Zulassung nicht diskriminiert wurden. Die Einhaltung dieser von den hochschulpolitischen Organen erlassenen Richtlinien bildeten die Voraussetzung für die Beitragsberechtigung der Hochschulkantone (Bundesrat, 1973, S. 151). Zugleich sollten Zulassungsbeschränkungen nicht von einer Universität bzw. einem Trägerkanton im Alleingang eingeführt werden dürfen, sondern nur im Einvernehmen mit sämtlichen Hochschulen und Hochschulkantonen. Damit fokussierte die SHK ihre Bemühungen nicht mehr primär auf die langfristige Abwendung des Numerus clausus, sondern vielmehr darauf, die mit seiner Einführung womöglich verbundenen negativen Konsequenzen zu limitieren.

7 Hochschulpolitischer Stimmungswandel in den frühen 1970er-Jahren

Der hochschulpolitische Stimmungswandel, der sich ab 1973 immer klarer abzuzeichnen begann, muss vor dem Hintergrund der allgemeinen wirtschaftlichen Lage betrachtet werden. Der als Folge des Erdölpreisschocks Ende 1973 einsetzende Teuerungsschub und die ungünstigen Wachstumsprognosen erfüllten die Bevölkerung mit Sorge über die zukünftige Entwicklung der Schweiz (APS, 1973, Abschnitt «Wirtschaftsordnung»). Die weltweite Wirtschaftskrise ab 1974 bedeutete das Ende der Hochkonjunktur in den 1950er- und 1960er-Jahren und stellte in der Schweiz Wohlstand und Vollbeschäftigung auf einmal in Frage (APS, 1974, Abschnitt «Allgemeine Wirtschaftspolitik»). Betroffen von den finanziellen Schwierigkeiten waren auch die öffentlichen Haushalte von Bund und Kantonen, wobei auch der Bereich von Bildung und Forschung nicht von Sparmassnahmen verschont blieb. Laut den «Perspektiven des Bundeshaushaltes für die Jahre 1976-79» sollten die Ausgaben für Bildung und Forschung durchschnittlich in geringerem Ausmass zunehmen als die Gesamtausgaben des Bundes (SWR, Jahresbericht 1974, S. 10). Der SWR deutete diese tiefere Prioritätseinstufung der Hochschulen und Forschung in der Finanzplanung des Bundes als Anzeichen für ein verändertes hochschulpolitisches Klima, wobei die Hochschulen nach und nach ihrer Vorzugsstellung verlustig gingen und von Budgetkürzungen bedrängt wurden (SWR, Jahresbericht 1974, S. 9).

Auf eine Phase der Expansion folgte im Hochschulbereich nun eine Phase der Konsolidierung: «Trotz hochgemuten Prognosen und Visionen gewinnt indessen die Einsicht immer mehr an Boden, dass auch im höheren Bildungsbereich die Grenzen des Wachstum bald einmal erreicht sein werden, und dass – wenn künftig vom Ausbau die Rede ist – qualitative Gesichtspunkte, wie z.B. bessere Abstimmung zwischen den Bereichen Mittelschule, Hochschule und Berufspraxis oder etwa neue Studiengänge und Ausbildungsformen, im Vordergrund zu stehen haben» (SWR, Jahresbericht 1974, S. 7). Für den SWR ging es in der Hochschulpolitik deshalb nun in erster Linie darum, «Angebot und Nachfrage in wichtigen akademischen Berufen einigermaßen miteinander in Einklang zu bringen» (ebd.). Auch die SHK stellte in ihrem Jahresbericht 1973 fest, dass ein Prozess des Umdenkens stattgefunden hatte, wobei der Fokus vom Schlagwort der «Expansion» nun verstärkt auf die

Zielsetzungen und Prioritäten in hochschulpolitischen Fragen gelegt und eine differenzierte Betrachtungsweise gefordert wurde, welche die qualitative und inhaltliche Ausgestaltung des Wandels im Hochschulwesens stärker gewichtete (SHK, Jahresbericht 1973, S. 46).

In Verbindung mit dem konjunkturellen Einbruch gewann im Verlauf der 1970er-Jahre auch das Argument eines befürchteten Akademikerüberflusses an Überzeugungskraft, das gegen die fortschreitende Erweiterung der schweizerischen Hochschulen vorgebracht wurde. Der warnende Verweis auf ein heranwachsendes «Akademikerproletariat» basierte auf der Vorstellung, dass den steigenden Studierendenzahlen keine entsprechende Entwicklung bezüglich der Einsatzmöglichkeiten im Arbeitsmarkt gegenüberstand, weshalb folglich die Hochschulabsolventinnen und -absolventen insbesondere der geisteswissenschaftlichen Studienrichtungen keine ihrer Ausbildung entsprechende Anstellung finden würden. Bereits im Dezember 1970 erschien in der NZZ ein Leserbrief, in dem die befürchteten negativen Konsequenzen des Festhaltens am Prinzip des «social demand» dargelegt wurden: «Die Universität soll also immer mehr Akademiker produzieren, ohne dass man sich darum kümmert, was mit diesen Leuten nach dem Studium geschehen soll» (Walter, 1970). Zugleich wurde die «Massifizierung» der Universitäten im Zuge der Bildungsexpansion und der Demokratisierung des Zugangs zum höheren Bildungswesen kritisiert. Der überwiegende Fokus auf den quantitativen Ausbau gefährde die Qualität der Hochschulausbildung und führe zu einer Abwertung von Hochschuldiplomen: «Überhaupt greift eine bedenkliche Nivellierung und Förderung des Minimalismus um sich, weil in einer sogenannten demokratisierten beziehungsweise vermasselten Universität Quantität vor Qualität geht. Praktisch bedeutet das dann wieder, dass Universitätsdiplome nicht mehr ernst genommen werden, zusätzliche Ausweise verlangt werden bei der Stellenbewerbung [...]» (Walter, 1970). Daraus abgeleitet wurde die Forderung, den Hochschulausbau zu stoppen und stattdessen die Selektion der Studierenden durch gesteigerte Anforderungen im Studium zu verstärken: «Es sollten an einer staatlichen Universität etwa so viele Geisteswissenschaftler ausgebildet werden, wie später tatsächlich benötigt werden, aber diese sollten wirklich eine Elite bilden, so dass deren Abschlüsse wieder anerkannt sind. Dieser faktische Numerus clausus muss über eine befriedigende sachliche und objektive Selektion angestrebt werden, und diese können dann auch wieder in anspruchsvollere Atmosphäre ausgebildet werden. Es ist staatspolitisch einfach nicht verantwortbar, wenn mittelmässige Akademiker im Überschuss produziert werden und das Niveau der Universität sinkt» (Walter, 1970). Stimmen, die einen Numerus clausus offen befürworteten oder die Einführung von Zulassungsbeschränkungen zumindest längerfristig nicht mehr für vermeidbar hielten, fanden vor dem Hintergrund der Rezession und der angespannten öffentlichen Finanzlage vermehrt Zuspruch. In diesem Kontext konzentrierte sich die Debatte um den Numerus clausus in der Schweiz Mitte der 1970er-Jahre vermehrt auf die zu treffenden vorbereitenden Massnahmen seitens der Kantone wie auch der Koordinationsorgane des Bundes, für den Fall, dass sich der Numerus clausus mittel- oder längerfristig nicht mehr verhindern liesse.

7.1 Vorbereitungen in den Kantonen für die mögliche Einführung des Numerus clausus

Aus dieser Perspektive stellte der Numerus clausus eine Möglichkeit der Universitäten und ihrer Trägerkantone dar, die Immatrikulation neuer Studierenden auf ein für vertretbar gehaltenes Mass zu beschränken. Die Zulassungsbeschränkungen konnten entsprechend einem bestimmten Ausbaustand der jeweiligen Hochschule festgelegt werden, der als finanziell tragbar gehalten wurde, und wobei eine angemessene Ausbildungsqualität noch gewährleistet werden konnte. Die Hochschulkantone nahmen folglich in den 1970er-Jahren die Schaffung der rechtlichen Grundlagen in Aussicht, die ihnen das Erlassen von Zulassungsbeschränkungen erlauben würde, falls sich dies als notwendig erweisen sollte.

Die Universitäten Genf und Lausanne hatten im Rahmen der Vereinbarung über Zulassungsbeschränkungen der CUR bereits im Frühling 1971 faktisch die Einführung einer jährlich neu festzulegenden Obergrenze der Neuimmatrikulierten beschlossen. Die «Commission permanente de coordination entre les universités romandes» (CPCUR) legte die maximale Zahl der Neuimmatrikulierten an den medizinischen Fakultäten in Genf und Lausanne fest, entsprechend der zur Verfügung stehenden klinischen Ausbildungsplätzen und unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Übertrittsquoten von den vorklinischen in die klinischen Semester (CUR, 1971b). Wie bereits erwähnt würden für den Fall, dass die Zahl der Immatrikulationsgesuche die beschlossene Höchstkapazität der beiden Fakultäten überschreiten sollte, Kandidatinnen und Kandidaten aus der französischsprachigen Schweiz bei der Zulassung zum Medizinstudium bevorzugt werden. Auch im Kanton Bern beschloss der Regierungsrat bereits im August 1971 aus finanzpolitischen Gründen eine Zulassungsbeschränkung für die Universität Bern, wobei ein Hochschulausbau bis zu einer maximalen Aufnahmekapazität von jährlich 8'000 Studierenden bis zum Jahr 1980 in Aussicht genommen wurde (Regierungsrat Bern, 1971). Zugleich wurde die Zulassung von Studienanfängerinnen und -anfängern an der medizinischen und der veterinärmedizinischen Fakultät auf jährlich insgesamt 240 Studierende beschränkt, wobei der Anteil der humanmedizinischen Richtung die Zahl von 180 Studierenden nicht überschreiten durfte. Der Berner Regierungsratsbeschloss räumte der Erziehungsdirektion zudem das Recht ein, auf Antrag des Rektorats bei Bedarf auch für andere Studienrichtungen Zulassungsbeschränkungen zu erlassen.

1974 wurde auch in Basel-Stadt die notwendige Gesetzesgrundlage für die Einführung von Zulassungsbeschränkungen an der Universität geschaffen: Am 13. Juni 1974 nahm der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt ein «Gesetz über die Änderung des Universitätsgesetzes (UG) vom 14. Januar 1937 betreffend Zulassungsregelung §34a» an. Demnach wurde der Regierungsrat dazu ermächtigt, für bestimmte Fakultäten oder Lehrgebiete die Zulassung zur Immatrikulation und Studiendauer zu beschränken. Bei der Selektion der Bewerberinnen und Bewerber nach Herkunft sollten die vom Kanton Basel-Stadt und allfälligen weiteren Kantonen erbrachten Leistungen berücksichtigt werden. Dies bedeutete konkret, dass den eigenen Kantonsbürgern und allenfalls Einwohnern anderer Hochschulkantone ein Vorrecht bei der Zulassung zum Studium eingeräumt werden konnte. Im Vordergrund standen dabei finanzielle Überlegungen, wobei der Regierungsrat Basel es zwar für selbstverständlich hielt, dass «ein Kanton eine nationale Leistung erbringt, allerdings nur, soweit dies ihm finanziell möglich und zumutbar ist» (NZZ vom 18.4.1974). Die Zahl der zukünftig effektiv zur Verfügung stehenden Studienplätze wurde einerseits von den Finanzen des Kantons Basel-Stadt und den Leistungen des Bundes abhängig gemacht, andererseits aber auch von einer möglichen finanziellen Beteiligung des Kantons Basel-Land an der Universität Basel. Die Universität Basel hatte traditionellerweise einen hohen Anteil an Studierenden aus dem Nachbarkanton aufgewiesen, der im Zuge der Hochschulexpansion noch weiter zunahm und 1973/74 bereits über 20% der gesamten Studierendenschaft an der Universität Basel ausmachte (vgl. Abb. 5). Zu Beginn der 1970er-Jahre liefen deshalb Verhandlungen zwischen Basel-Stadt und Basel-Land über eine finanzielle Beteiligung und spätere Mitträgerschaft des Kantons Basel-Land an der Universität Basel (Unigeschichte, 2010).

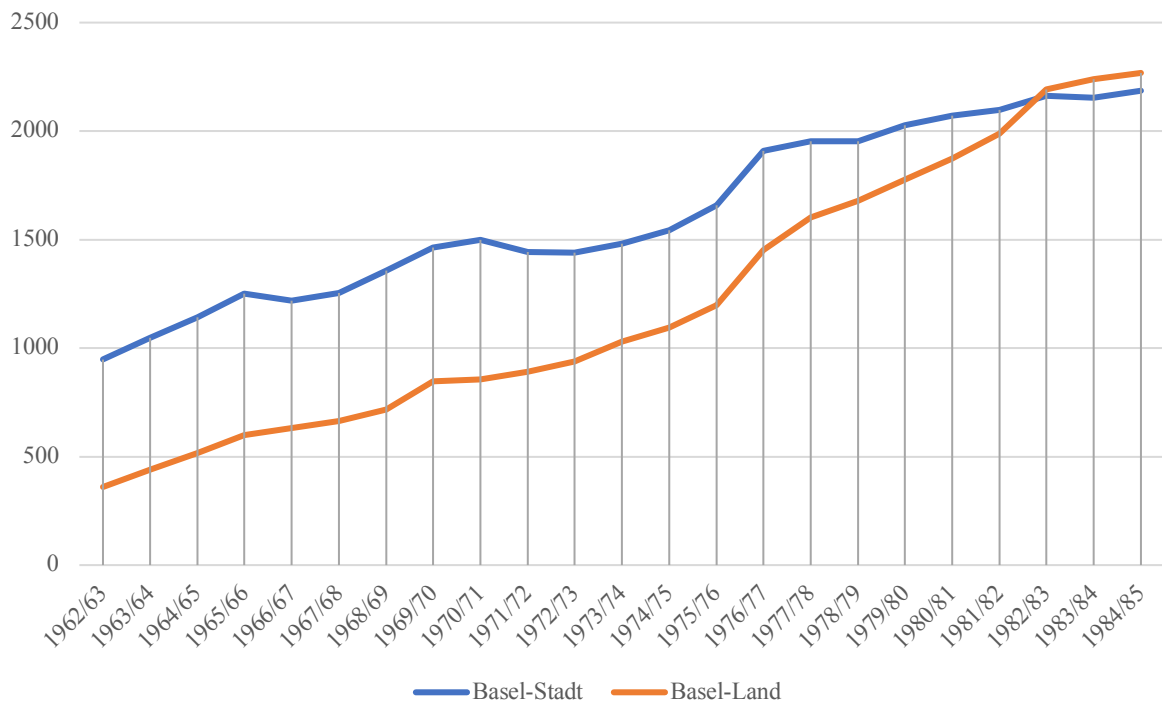


Abbildung 5: Anteile der Studierenden aus Basel-Stadt und Basel-Land an der Universität Basel in %²¹

Der Basler Gesetzesentwurf zur Einführung von Zulassungsbeschränkungen und zur Begrenzung der Studiendauer war einerseits Ausdruck der finanziellen Bedrängnis, in die der Kanton Basel-Stadt durch die steigenden Hochschulkosten geraten war (NZZ vom 18.4.1974). Andererseits kann die Massnahme als ein Warnsignal an den Kanton Basel-Land in den Verhandlungen um eine finanzielle Beteiligung an der Universität Basel gedeutet werden, da dieser als Nichthochschulkanton im Falle eines Numerus clausus womöglich eine Diskriminierung seiner Einwohnerinnen und Einwohner bei der Zulassung zum Studium an der Universität Basel zu befürchten hatte. Gegen die Gesetzesbestimmung wurde erfolglos das Referendum ergriffen; am 6./8. Dezember 1974 wurde die Vorlage in der Volksabstimmung mit 33'588 Ja-Stimmen gegenüber 15'602 Nein-Stimmen deutlich angenommen (APS, 1974, Abschnitt «Hochschulen»). Damit hatte Basel-Stadt die rechtlichen Grundlagen geschaffen, um Zulassungsbeschränkungen erlassen zu können. Am 11. November 1975 wurde schliesslich der Basler Universitätsvertrag abgeschlossen, der eine finanzielle Beteiligung des Kantons Basel-Land an den Betriebskosten der Universität Basel vorsah. Im Gegenzug erklärte sich der Kanton Basel-Stadt dazu bereit, bei der Zulassung «die Studienanwärter und Studierenden mit Wohnsitz im Kanton Basel-Landschaft gleich wie diejenigen aus dem Kanton Basel-Stadt zu behandeln» (Unigeschichte, 2010).

Auch in Zürich wurden 1973 die Frage des Numerus clausus und mögliche Modalitäten der Studierendenselektion diskutiert, wenngleich noch kein konkretes Gesetz zur Debatte stand. Im August 1973 wandten sich die Zürcher Kantonsräte Dr. Josef Landolt aus Zollikon und Dr. Gion Condrau aus Herrliberg mit einer Interpellation an den Regierungsrat bezüglich des geplanten Auswahlverfahrens an der Universität Zürich. In seiner Antwort stellte Erziehungsdirektor Alfred

²¹ Daten aus: Unigeschichte (2010), eigene Darstellung.

Gilgen klar, dass sich Zulassungsbeschränkungen nur dann rechtfertigen liessen, wenn andernfalls eine Qualitätseinbusse beim akademischen Unterricht drohe. Eine Zulassungsprüfung oder Verschärfung der intrauniversitären Selektionsmechanismen in Form von Zwischenprüfungen wurden jedoch abgelehnt, da «eine derart grundsätzlich restriktive Praxis voraussetzen würde, dass den Mittelschulabsolventen andere Ausbildungsmöglichkeiten in einem Mass angeboten werden, wie dies heute noch nicht der Fall ist» (Kantonsrat Zürich, 1973, S. 5402). Angesichts der finanziellen Lage von Bund und Kantonen sowie den steigenden Hochschulkosten hielt Gilgen die Zweifel am Prinzip des «social demand» dennoch für berechtigt und die Einführung des Numerus clausus in absehbarer Zeit für wahrscheinlich: «Da einer Überbelegung der Hochschulen mit Rücksicht auf die Qualität des Unterrichts Grenzen gesetzt sind, werden Zulassungsbeschränkungen wenigstens für gewisse Gebiete – im Vordergrund steht das Medizinstudium – kaum vermeidbar sein» (ebd., S. 5403). Gilgen betonte hierbei, dass es sich beim Numerus clausus «nicht um ein zürcherisches, sondern um ein gesamtschweizerisches Problem» handle: Falls einzelne Trägerkantone die Zulassung zu ihren Hochschulen begrenzten, wären auch die übrigen Hochschulen in der Folge dazu gezwungen, ebenfalls Zulassungsbeschränkungen einzuführen. Keine Hochschule schien zu diesem Zeitpunkt in der Lage zu sein, neben den Studierenden aus dem bisherigen Einzugsgebiet zusätzlich auch diejenigen Studierenden aufzunehmen, die an anderen Universitäten aufgrund von Kapazitätsbeschränkungen abgewiesen worden waren. Da die Trägerkantone nach wie vor die überwiegende Last an den Hochschulkosten trugen, erschien es naheliegend, im Falle eines Numerus clausus in erster Linie Studienanwärterinnen und -anwärter mit Wohnsitz im jeweiligen Hochschulkanton zum Studium zuzulassen. Diese Haltung hielt Gilgen jedoch für inakzeptabel, da sie in «krassem Gegensatz zur Forderung gesamtschweizerischer Solidarität» stünde. Der Regierungsrat Zürich vertrat den Grundsatz, dass alle Schweizerinnen und Schweizer bei der Hochschulzulassung gleichbehandelt werden sollten, wenngleich damit dem Zürcher Steuerzahler ein grosses Opfer zugemutet werde. Im Gegenzug sollten die Nichthochschulkantone dazu verpflichtet werden, vermehrt eigene Leistungen an das Hochschulwesen zu erbringen (ebd., S. 5404). Einerseits konnte dies durch die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen in Fachbereichen mit entsprechenden Kapazitätsengpässen geschehen, etwa indem sich Kantonsspitäler an der klinischen Ausbildungsphase des Medizinstudiums beteiligten. Andererseits konnte ihr finanzieller Beitrag indirekt durch eine Erhöhung der Bundessubventionen erhöht werden, oder direkt durch finanzielle Leistungen der Nichthochschulkantone an die Trägerkantone.

7.2 Ein gesamtschweizerisches Kontingentierungssystem und Selektionskriterien

Mit der zunehmenden Wahrscheinlichkeit, dass vereinzelte Hochschulkantone in naher Zukunft Zulassungsbeschränkungen an ihren Universitäten einführen könnten, ergab sich für die Nichthochschulkantone eine Notlage. Sie mussten davon ausgehen, dass ihre Maturandinnen und Maturanden bei einer akuten Studienplatzknappheit schlechte Aussichten auf eine Zulassung zum Studium ihrer Wahl hätten. Das Problem der Studienplatzknappheit verlangte nach einer intensiveren interkantonalen Koordination, die über die bisherige Voranmelde- und Umleitungsaktionen der SHK hinausreichte und auch die Nichthochschulkantone einzubeziehen hatte.

Während folglich bis Ende 1972 vorwiegend der Hochschulausbau nach dem Prinzip des «social demand» und dessen Finanzierung zur Abwendung eines Numerus clausus zuoberst auf der hochschulpolitischen Agenda des SWR und des SHK gestanden hatten, rückten ab 1973 vermehrt Vorbereitungsmaßnahmen für den Fall in den Vordergrund, dass sich ein Numerus clausus in bestimmten Disziplinen nicht mehr verhindern liesse. Dabei standen Fragen nach der konkreten

Ausgestaltung und Regelung gesamtschweizerischer Zulassungsbeschränkungen, sowie nach den Modalitäten bei der Selektion von Studierenden im Zentrum – sowie insbesondere die Bemühungen, eine Diskriminierung der Nichthochschulkantonsangehörigen bei der Zulassung zu verhindern. Da die von der SHK erlassenen Richtlinien zur Verhinderung von Zulassungsbeschränkungen lediglich empfehlenden Charakter hatten, wandte sich die SHK in der Folge an die EDK, um ein koordiniertes Vorgehen der Kantone sicherzustellen. Bereits Ende 1970 hatte die SHK erstmals eine Konkordatslösung vorgeschlagen, die in erster Linie die Vermeidung von Zulassungsbeschränkungen anstreben sollte. Falls sich diese jedoch als unvermeidbar erweisen sollten, wurde die Anwendung gesamtschweizerischer Kriterien bei der Studierendenselektion zum Ziel gesetzt, wodurch eine Diskriminierung von Nichthochschulkantonsangehörigen verhindert werden sollte. Die EDK hatte damals noch negativ zum Vorschlag der SHK Stellung bezogen und erklärt, dass sich die Vermeidung des Numerus clausus und einer Diskriminierung der Nichthochschulkantonsangehörigen bei der Hochschulzulassung besser auf dem Weg eines eidgenössischen Gesetztes als auf dem schwierigen Verhandlungsweg eines Konkordates erreichen liesse (NZZ vom 18.3.1971). Damit war die Idee eines interkantonalen Konkordats in der Zulassungsfrage vorerst fallengelassen worden. Mit dem Scheitern der Bildungsartikel und der Vorlage zu einer Totalrevision des HFG war die Lösung in Form eines Bundesgesetzes zur Verhinderung einer Diskriminierung von Nichthochschulkantonsangehörigen nun jedoch in weite Ferne gerückt.

Am 15. November 1974 verabschiedete die EDK sieben «Thesen zur Frage des Hochschulzugangs» (EDK, 1974). Darin wurden die Aktionen der SHK bekräftigt, durch einen regionalen Ausgleich die gesamtschweizerisch verfügbaren Ausbildungsplätze auszunützen, um einen Numerus clausus wenn immer möglich zu vermeiden. Nach Ansicht der EDK wurde der Platzmangel an den Universitäten zusätzlich durch teilweise aussergewöhnlich lange Studienzeiten verschärft, weshalb eine Verkürzung der Studiendauer angestrebt werden sollte. Falls sich ein offener Numerus clausus dennoch nicht mehr umgehen lassen sollte, «dürfen Kandidaten aus Nichthochschulkantonen keine Benachteiligung erfahren. Die Selektion darf nur auf Grund einheitlicher Kriterien für Eignung und Leistung erfolgen» (EDK, 1974, S. 45). Um den Status des Maturitätszeugnisses als Ausweis für die allgemeine Hochschulreife nicht zu gefährden, sollte von Aufnahmeprüfungen an einzelnen Fakultäten abgesehen werden. Die bei der Studierendenselektion angewandten Leistungskriterien sollten allein auf dem Maturitätszeugnis basieren. Darüber hinaus dürfe die Einführung des Numerus clausus nicht dazu führen, dass der Zweitzugang zur Universität über die Erwachsenenmatur, das Primarlehrerpatent oder die Handelsmatur eingeschränkt werden könnte. In jedem Fall hielt es die EDK für unerlässlich, dass Entscheidungen und Massnahmen bezüglich der Einführung von Zulassungsbeschränkungen nicht im Alleingang durch einzelne Fakultäten, Hochschulen oder Trägerkantone getroffen wurden, sondern vorab mit allen beteiligten Instanzen abgesprochen wurden.

Die SHK konzentrierte sich derweil ab 1973 auf die Frage, welche Selektionskriterien bei einem allfälligen Numerus clausus anzuwenden wären. Eine «Kommission für den Zugang zu den Hochschulen» wurde konstituiert, mit dem Auftrag, der Hochschulkonferenz Empfehlungen bezüglich möglicher Selektionskriterien zu unterbreiten. Damit in den Empfehlungen die Perspektive der wichtigsten Stakeholder mitberücksichtigt werden konnten, gehörten ihr Vertreter der Erziehungsdirektionen, der Konferenzen der Gymnasialrektoren und der Universitätssekretäre, des Gymnasiallehrervereins, der Verbände Schweizerischer Studierender und Schweizerischer Mittelschüler, ein akademischer Berufsberater, sowie Vertreter der Universitäten, des SWR und der SHK an (SHK, Jahresbericht 1973, S. 23). Die Kommission plädierte dafür, dass die Hochschulzulassung im Sinne der gesamteidgenössischen Solidarität unter ausdrücklichem Verzicht auf eine Privilegierung

der Hochschulkantone zu gestalten sei. In der Folge ergriff die SHK zwei Initiativen, die für den Fall unvermeidlicher Numerus clausus-Massnahmen in einzelnen Hochschulkantonen die Diskriminierung von ausserkantonalen Studienbewerbern bei der Zulassung verhindern sollte.

Einerseits wurde die Idee einer interkantonalen Vereinbarung erneut aufgegriffen und ein «Nicht-Diskriminierungsabkommen» ausgearbeitet, das auf die Gleichbehandlung aller in der Schweiz niedergelassenen Studienberechtigten abzielte, ungeachtet ihres Wohnkantons. Während die EDK die Form eines interkantonalen Abkommens 1970 noch abgelehnt hatte, waren die kantonalen Erziehungsdirektoren nunmehr mehrheitlich der Ansicht, dass das Nichtdiskriminierungs-Prinzip am besten mit Hilfe eines horizontalen Abkommens zu gewährleisten sei, da dem Bund die rechtlichen und politischen Möglichkeiten fehlten, diesbezüglich seinen Willen durchzusetzen (SHK, Jahresbericht 1974, S. 3). Der Arbeitsausschuss der SHK genehmigte schliesslich am 12. November 1974 ein entsprechendes Abkommen sowie ein Ausführungsreglement und hoffte darauf, dass beide Texte in sämtlichen Hochschulkantonen ratifiziert werden würden.

Andererseits erarbeitete die SHK-Kommission für den Zugang zu den Hochschulen ein Kontingentierungs- und Selektionierungssystem, das sich auf die Nicht-Diskriminierungsvereinbarung abstützte und die Grundlage zu einem einheitlichen gesamtschweizerischen Vorgehen bildete für den Fall, dass sich die Einführung von Zulassungsbeschränkungen nicht länger verhindern liessen. Zwei Subkommissionen wurden am 11. Dezember 1973 damit beauftragt, sich mit den Fragekomplexen der Kontingentierung und der Selektionierung zu befassen. Der Auftrag war von Beginn weg problematisch, da den Kommissionen ein Arbeitspapier der SHK als Diskussionsgrundlage diente, in dem die Einführung von Zulassungsbeschränkungen nachdrücklich abgelehnt wurden, weil sie «in hohem Masse Ausdruck einer verfehlten Bildungskonzeption» seien (SHK, 1975, S. 585). Die Kommission verstand die damalige Lage im Hochschulwesen zugleich aber auch als eine «durch Sachzwänge diktierte Notsituation», in der mit der Möglichkeit gerechnet werden musste, «dass der eine oder andere Hochschulkanton in der einen oder andern Disziplin von sich aus Zulassungsbeschränkungen einführen werde, und es wird gezweifelt, ob irgendeine Instanz die rechtlichen oder die politischen Möglichkeiten sowie die finanziellen Mittel habe, ihn daran zu hindern» (SHK, 1975, S. 585). Im Schlussbericht wurden denn auch mehrfach auf die als «undankbar» empfundene Aufgabe hingewiesen, wobei sich insbesondere die Subkommission für die Frage der Selektionierung wiederholt auf prinzipielle Fragestellungen zurückgeworfen sah. In ihren Grundbetrachtungen hielt die Subkommission fest, dass der sprunghafte Anstieg der Maturanden- und Studierendenzahlen in den 1960er-Jahren «eine Folge der z.B. vom Wissenschaftsrat, von der Wirtschaft und auch von den Universitäten selber erhobenen Forderung war, die Schweiz müsse mehr Maturanden 'produzieren', um dem Akademikerbedarf zu genügen» (SHK, 1975, S. 590). Da sich die bisherigen Prognosen über den Akademikerbedarf als widersprüchlich und kritikanfällig erwiesen hatten, liess sich nach Ansicht der Subkommission eine Abkehr vom bisherigen Konzept des Hochschulausbaus nach dem Prinzip des «social demand» nicht rechtfertigen. Darüber hinaus würde sich durch einen Numerus clausus in einzelnen Disziplinen das Engpass-Problem lediglich auf andere Studienrichtungen verlagern, denen sich die abgewiesenen Studienbewerber in der Folge zuwenden würden. Die Subkommission folgerte daraus, dass im Rahmen der kurzfristigen Strategie anstelle von Zulassungsbeschränkungen ein behelfsmässiger Ausbau der Kapazitäten in vom Numerus clausus bedrohten Disziplinen angestrebt werden sollte. Damit wandte sich das Gremium gegen die grundlegende Prämisse, die den Ausgangspunkt seines Auftrags gebildet hatte. Sie zweifelte darüber hinaus an, dass die Kantone über die notwendige rechtliche Basis für die Einführung von Zulassungsbeschränkungen verfügten. Im Hinblick auf mögliche Selektionsverfahren befand die Kommission, dass diese neben der bestandenen Matura «keine Auswahl aufgrund echter Qualitätskriterien ermöglichen würden» (SHK, 1975, S. 590). Eine Selektionierung auf Basis der

erreichten Maturitätsnote lehnte die Kommission dezidiert ab, da diese nicht aussagekräftig im Hinblick auf den Studienerfolg sei: «Überhaupt liegt es in der Natur der Sache, dass die Qualifikationen, die die Mittelschule liefert – übrigens in gleicher Weise die Eintrittsexamen – weder einen erfolgreichen Studienabschluss geschweige denn eine erfolgreiche Berufsausübung gewährleisten können, da für ein Universitätsstudium andere Zielsetzungen und Gesetzmässigkeiten gelten als für die Mittelschule» (SHK, 1975, 590). Die Subkommission für Selektionierung verwarf schliesslich sämtliche der zur Debatte stehenden Selektionsmechanismen und -kriterien. Die Forderung höherer Maturitätsdurchschnitte führe zu einer neuen Zensurierungspraxis an den Mittelschulen, während die Gewichtung einzelner Maturitätsnoten aufgrund der ungleichen Stundendotierung der Fächer als problematisch bewertet wurde. Fakultätseigene Eintrittsprüfungen wiederum würden zu einer Abwertung des Maturitätszeugnisses führen. Die Durchführung von Tests und Interviews wurden aufgrund der entmutigenden Erfahrungen an amerikanischen Hochschulen und des damit verbundenen hohen Aufwandes zurückgewiesen. Das Losverfahren schliesslich erhebe den Zufall zum Prinzip und könne deshalb nicht verantwortet werden.

Als Alternative schlug die Subkommission eine verbesserte, gezielte und motivationsklärende Berufsinformation und -beratung für Maturanden vor. Ausgehend von der Feststellung, dass die Studierenden oftmals ungenügend über die Anforderungen und den Studiengang der gewünschten Disziplin sowie die Berufsausübung und -aussichten informiert seien, setzte die Subkommission ihre Hoffnungen auf eine verstärkte «Selbstselektionierung» der Studierenden. Diese sollte das Ziel verfolgen, dass «ungenügend motivierte Studenten darauf verzichten, sich einem bestimmten, durch Zulassungsbeschränkungen gefährdeten Studium zuzuwenden» (SHK, 1975, S. 591). Zu diesem Zweck sollten die oberen Klassen des Gymnasiums durch die akademische Berufsberatung informiert werden, die mit Fakultäten, Berufsorganisationen und potenziellen Arbeitsstätten zusammenarbeitete. Zudem sollten spezifische Informationen über die vom Numerus clausus betroffenen Disziplinen an die Gymnasiastinnen und Gymnasiasten vermittelt werden, die sich für ein entsprechendes Studium interessierten. Schliesslich sollte die Zulassung vom obligatorischen Besuch eines ein- bis zweiwöchigen Kurses an der Universität in der betreffenden Disziplin abhängig gemacht werden, der zwischen der Voranmeldung und dem Semesterbeginn stattfinden sollte. Die Kommission schlug vor, dass ein solcher Vorkurs zu einem späteren Zeitpunkt allenfalls zu einem umfassenderen propädeutischen Praktikum ausgebaut werden könnte.

Die Kommission für akademische Berufsberatung hingegen hielt diesen Alternativvorschlag für problematisch. Die Studienberater sollten als «Garanten für die Mitberücksichtigung psychologischer und soziologischer Gesichtspunkte bei der Laufbahnwahl» (SHK, 1975, S. 591) unbedingt am Selektionsprozess beteiligt werden. Allerdings dürfe sich die Mitarbeit nicht auf die Durchführung von Ausleseverfahren und auf eine Beteiligung am Entscheidungsprozess erstrecken. Die vorgesehene Doppelrolle der akademischen Berufsberatung konnte für die Berater und Beraterinnen zu einem Interessenkonflikt führen. Die Jugendlichen sollten in den Berufsberatern eine zuverlässige Vertrauensperson finden können, die ihnen auf ihre persönlichen Fragestellungen Ratschläge erteilten. In der zusätzlichen Rolle als Prüfende, die aufgrund der Gespräche und Abklärungen Entscheidungen fällten und über den Bildungs- und Karriereverlauf der Studierenden mitbestimmten, würde diese unvoreingenommene Beratungsaufgabe jedoch in Frage gestellt werden. Die Kommission für akademische Berufsberatung warnte deshalb davor, dass die erwünschte «Selbstselektion» durch Information und Beratung einem versteckten Numerus clausus gleichkommen könnte.

Für die Subkommission für Kontingentierung gestaltete sich die Aufgabe leichter, da sie sich mit einem eher technischen Problem zu befassen hatte. Sie schlug ein kantonales Kontingentierungssystem vor, wobei der Wohnort der Eltern massgebend sein sollte (SHK, 1975, S.

588). Jedem Kanton wurde demnach ein Kontingent an Studienplätzen zugewiesen, das sich nach der Wohnbevölkerung des Kantons, der Anzahl an Studienanfängern an allen Schweizer Universitäten, sowie den eingeschriebenen Medizinstudierenden aus dem jeweiligen Kanton in den vergangenen drei Jahren richtete. Ein gesamtschweizerisches Reservekontingent von 4% der verfügbaren Studienplätze sollte den kleinsten Kantonen vorbehalten bleiben, die in einigen Disziplinen die kritische Kontingentmasse nicht erreichten (SHK, 1975, S. 588). Die Hauptkritik der Gesamtkommission am vorgeschlagenen Kontingentierungssystem richtete sich gegen die Bemessungskriterien, wobei der Bevölkerungsstruktur zu wenig Rechnung getragen und weder die Gymnasialquote noch der Anteil der 15-25-Jährigen an der Gesamtbevölkerung eines Kantons berücksichtigt werde. Zudem verfestigten die vorgeschlagenen Kriterien zur Bemessung der Kontingente den Status quo, indem diejenigen Kantone bei der Kontingentierung bevorzugt würden, die bereits eine hohe Studierendenquote aufwiesen (SHK, 1975, S. 589). Trotz diesen Kritikpunkten wurde das vorgeschlagene Kontingentierungssystem von der SHK übernommen und in der Folge dem «Reglement zur Organisation des Hochschulzugangs im Falle von gesamtschweizerischen Zulassungsbeschränkungen» zugrunde gelegt, das den Kantonsregierungen gemeinsam mit dem «Nicht-Diskriminierungsabkommen» zur Unterzeichnung vorgelegt werden sollte.

Die Subkommission für Selektionierung hingegen hatte ihre eigentliche Aufgabe – ein Selektionsmodell auszuarbeiten, das die negativen Auswirkungen von in Zukunft gegebenenfalls beschlossener Hochschulzulassungsbeschränkungen abmildern sollte – nicht wie vorgesehen erfüllt. Die Gesamtkommission sah sich deshalb gezwungen, im Schlussbericht an die SHK auf Basis der Überlegungen der Subkommission dennoch ein vertretbares Selektionsmodell vorzuschlagen. Hochschulinterne Selektionsverfahren wie Aufnahmeprüfungen wurden abgelehnt, da sie kurzfristig nicht umsetzbar waren und die Maturität als Hochschulreifezeugnis abwerten würden. Eine erweiterte Evaluation der gymnasialen Leistungen oder des Maturitätszeugnisses wurde ebenfalls für problematisch befunden, da die Gymnasien und kantonalen Maturitäten gesamtschweizerisch nur bedingt vergleichbar waren. Die Gesamtkommission empfahl deshalb eine Kombination verschiedener Auswertungsverfahren, wobei qualitative Kriterien wie z.B. Leistung, Motivation, erwartete Entwicklungsfähigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten ausschlaggebend sein sollten. Jeder Kanton sollte zu diesem Zweck eine Selektionskommission bilden, die sich aus Gymnasiallehrpersonen, Berufsberaterinnen und -beratern, sowie Dozierenden der vom Numerus clausus betroffenen Disziplin sowie entsprechenden Berufsvertreterinnen und -vertretern zusammensetzen sollte. Da das vorgeschlagene Verfahren jedoch als sehr aufwändig eingeschätzt wurde, sollte es nur bei einer möglichst geringen Zahl von Studienanwärterinnen und -anwärter angewendet werden. Trotz der angeführten Vorbehalte empfahl die Kommission deshalb, dass die Kantone eine erste Rangliste der Studienanwärter und -anwärterinnen aufgrund der Durchschnittsnoten im Maturitätszeugnis erstellen sollten, die «das einzige quantifizierbare Selektionskriterium» darstellten (SHK, 1975, S. 593). Ein grosser Anteil der Schülerinnen und Schüler mit den höchsten Maturitätsnotendurchschnitten sollte folglich ohne weitere Evaluation zum Studium zugelassen werden, während sich der Rest einer zusätzlichen Evaluation durch die Selektionskommission zu unterziehen hätte.

Das von der Gesamtkommission vorgeschlagene Selektionierungssystem stützte sich folglich trotzdem primär auf den erreichten Maturitätsnotendurchschnitt, obwohl die Subkommission dies aufgrund dessen geringer Relevanz für den späteren Studien- und Berufserfolg sowie den Bedenken hinsichtlich der unzureichenden gesamtschweizerischen Vergleichbarkeit von Maturitätsnoten abgelehnt hatte. Der Einbezug einer Selektionskommission, die eine differenziertere und persönlichere Auswahl treffen sollte, bildete eine Reaktion auf die geäusserten Vorbehalte. Dadurch sollte das Selektionsverfahren dennoch dem Anspruch auf Chancengleichheit gerecht werden: «Auf diese Weise

hätte die Hälfte der Kandidaten noch die Chance, zum Studium zugelassen zu werden, wobei nicht ausschliesslich – nicht einmal in erster Linie – auf die Maturitätsnote, sondern vor allem auf das Gespräch mit den verschiedenen Fachleuten der Kommission abgestellt würde» (SHK, 1975, S. 593). Zudem sollte den zurückgestellten Kandidatinnen und Kandidaten das Recht zugestanden werden, sich im Folgejahr erneut auf die Liste setzen lassen und eine Neubeurteilung fordern zu können, welche die im Laufe des Jahres veränderten Qualitäten wie z.B. verbesserte Motivation oder praktische Bewährung berücksichtigen sollte. Der Alternativvorschlag der Subkommission für Selektionierung wurde im Schlussbericht der Gesamtkommission insofern gewürdigt, als dass ein Ausbau der akademischen Berufs- und Studienberatung empfohlen wurde. Den Mittelschülerinnen und -schülern sollten gezielte und motivationsklärende Informationen über die akademischen Berufsbilder und auch Einblicke in die Berufspraxis vermittelt werden (SHK, 1975, S. 596).

7.3 Das interkantonale Nicht-Diskriminierungsabkommen der SHK

Die Arbeiten der SHK-Kommission für den Zugang zu den Hochschulen bildeten die Grundlage für die konkrete Ausgestaltung einer interkantonalen Regelung im Falle von gesamtschweizerischen Zulassungsbeschränkungen. In der Präambel des entsprechenden «Nicht-Diskriminierungsabkommens» wurde der Grundsatz festgehalten, dass «Zulassungsbeschränkungen nur den Charakter von vorübergehenden Notmassnahmen haben können» und so bald wie möglich wieder aufgehoben werden sollten (SHK, Jahresbericht 1974, S. 40f.). Entsprechend sollten die «Hochschulkantone einzeln und gemeinsam sowie mit Unterstützung des Bundes ihre langjährigen Bemühungen fortsetzen, die Zahl der Studienplätze zu erhöhen» (SHK, Jahresbericht 1974, S. 40). Der Grundsatzartikel schliesslich enthielt das Prinzip der Nicht-Diskriminierung: «Die Hochschulkantone gewährleisten allen Schweizern und niedergelassenen Ausländern unabhängig vom Wohnkanton die Gleichbehandlung beim Zugang zu den Hochschulen» (ebd.). Die Vereinbarung klammerte somit beim Prinzip der Nicht-Diskriminierung studienberechtigte Ausländerinnen und Ausländer ohne Niederlassungsberechtigung aus und erlaubte es weiterhin, ausländische Studierende von stark nachgefragten Studiengängen auszuschliessen. Des Weiteren schloss die Vereinbarung zwar eine Diskriminierung aufgrund des Wohnorts aus, legte aber noch keine Kriterien fest, nach denen bei der Zuteilung von beschränkten Studienplatzangeboten vorgegangen werden sollte. Zu diesem Zweck wurde den Hochschulkantonen zugleich auch ein «Reglement zur Organisation des Hochschulzugangs im Falle von gesamtschweizerischen Zulassungsbeschränkungen» zur Unterzeichnung vorgelegt (SHK, Jahresbericht 1974, S. 42-46), das auf den Vorarbeiten der SHK-Kommissionen für Selektionierung und Kontingentierung basierte.

Darin wurde festgelegt, dass Hochschulkantone, welche die Einführung von Zulassungsbeschränkungen für Schweizer oder niedergelassene Ausländer einzuführen beabsichtigen, dies mindestens sechs Monate zuvor der SHK mitzuteilen haben. Sollte sich ein gesamtschweizerisches Defizit an Studienplätzen in einer bestimmten Disziplin abzeichnen, würde die SHK in der Folge eine obligatorische Voranmeldung für die betreffenden Hochschulen veranlassen. Bevor jedoch ein gesamtschweizerischer Numerus clausus eingeführt wurde, sollte durch die Umleitungsaktion der Clearing-Kommission ein Ausgleich zwischen Hochschulen mit Engpässen und solchen mit freien Kapazitäten in den betreffenden Disziplinen angestrebt werden (Art. 1). Sofern sich gesamtschweizerische Zulassungsbeschränkungen dennoch nicht vermeiden liessen, traten Artikel 2 und 3 in Kraft, die ein Kontingentierungs- und ein Selektionierungssystem vorsahen. Laut Art. 2 wurde der Ausschuss der SHK damit beauftragt, im Einvernehmen mit den Hochschulkantonen kantonale Kontingente festzusetzen und die Zuweisung der Studienanwärter an die einzelnen Universitäten

vorzunehmen, wobei primär die Wünsche der Studienanwärter und sekundär die Entfernung der Hochschule zum Wohnort der Studienanwärter berücksichtigt werden sollten (Art. 2, Abs. 2).

Die kantonalen Kontingente sollten jeweils gesondert für einzelne Disziplinen und für eine beschränkte Zeitdauer festgelegt werden. Sie bezogen sich auf die Schweizer und Schweizerinnen und niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer, deren Eltern – oder allenfalls sie selbst – im betreffenden Kanton ihren Wohnsitz hatten. Bei der Festlegung der kantonalen Kontingente sollten die jeweilige Wohnbevölkerung, die Gesamtzahl der Studierenden in der betreffenden Disziplin sowie die Nachfrage nach Studienplätzen gleichermassen berücksichtigt werden (Art. 2, Abs. 5). Zudem war die Bildung eines gesamtschweizerischen Reservekontingents vorgesehen, das einerseits Studierenden vorbehalten war, die von den kantonalen Kontingenten ausgeschlossen waren – wie z.B. Auslandschweizer, ausländische Studierende ohne Niederlassungsbewilligung – und sollte andererseits zum Ausgleich zwischen kleinen Kantonen dienen (Art. 2, Abs. 6). Wie die im Rahmen der kantonalen Kontingente zugewiesenen Studienplätze auf die eigenen Studienbewerber aufzuteilen waren, überliess das Reglement den Kantonen. Allerdings wurden diese dazu verpflichtet, der SHK jährlich über die angewendeten Selektionskriterien Bericht zu erstatten.

Um das Ziel des gleichberechtigten Zugangs aller Schweizerinnen und Schweizer sowie niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländer ungeachtet ihres Wohnkantons erreichen zu können, war es von höchster Bedeutung, dass möglichst sämtliche acht Hochschulkantone dem vorerst auf ein Jahr befristeten Abkommen beitraten. Der Kanton Basel-Stadt sah sich aufgrund der Verhandlungen um einen Universitätsvertrag mit dem Kanton Basel-Land jedoch nicht in der Lage, das Abkommen zu unterzeichnen. In diesem Kontext war nämlich die Zusicherung einer Priorisierung der Studierenden beider Basel bei der Zulassung zur Universität Basel ausgehandelt worden, die dem Kern des Nicht-Diskriminierungsabkommens widersprach. Im Rahmen einer eigens zu diesem Zweck einberufenen Konferenz aller Erziehungsdirektoren und Rektoren der Hochschulkantone wurde schliesslich ein Addendum zum Abkommen erarbeitet, dem der Regierungsrat von Basel-Stadt am 16. September 1975 zustimmte. Darin erklärte der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt sich dazu bereit, dem Grundsatz der Vereinbarung zu folgen, ohne jedoch die Erklärung unterzeichnen zu wollen, «in Anbetracht der besonderen Verhältnisse im Raume Basel sowie der Zusagen, die Volk und Parlament gegeben worden sind» (SHK, Jahresbericht 1975, S. 8). Zudem äusserte der Regierungsrat von Basel-Stadt seine Absicht, dem Parlament einen Beitrittsantrag stellen zu wollen, sobald der Bund seine Beiträge an die Hochschulkantone entscheidend erhöhte.

Derweil hatten die Resultate der Voranmeldeaktion an den medizinischen Fakultäten 1975 gesamtschweizerisch ein erwartetes Defizit von 24 Anfängerplätzen ergeben, wobei jedoch in Zürich und Bern rund 160 Plätze fehlten, während in der Westschweiz noch entsprechende Kapazitäten verfügbar waren (SHK, Jahresbericht 1975, S. 20). Schwerwiegender war jedoch die Tatsache, dass selbst bei der Annahme, dass 25% der Studierenden im Verlauf des Propädeutikums ausfallen würden, rund 50 Klinikplätze in der Humanmedizin fehlten. Hinzu kam, dass in Zürich und Bern die Klinikkapazitäten bereits um rund 65 Studierende überbeansprucht waren. Die CEPREM-Kommission debattierte deshalb darüber, ob für das Herbstsemester 1975 erstmals ein gesamtschweizerischer Numerus clausus an den humanmedizinischen Fakultäten empfohlen werden sollte. Eine Mehrheit sprach sich dagegen aus, weshalb stattdessen wiederum eine Umleitungsaktion von den Universitäten Zürich und Bern in die Westschweiz durchgeführt wurde. Erstmals konnten nun aber nicht mehr genügend Studierende gefunden werden, die sich freiwillig einer Umleitung fügten, weshalb 105 Studierende zwangsweise umgeleitet wurden (SHK, Jahresbericht 1975, S. 46). In Zürich und Bern wohnhafte Kandidatinnen und Kandidaten wurden von der Massnahme ausgenommen.

Während sich in den beiden Vorjahren noch jeweils genügend Freiwillige für eine Umleitung hatten finden lassen können, hatte die Bereitschaft dazu nun offenbar deutlich abgenommen. Die SHK

führte dies einerseits auf die Tatsache zurück, dass die Fortführung des Studiums in der Deutschschweiz für die Umgeleiteten nicht mehr in gleichem Masse gesichert schien wie in früheren Jahren, da in Zürich und Bern die entsprechenden klinischen Ausbildungsplätze fehlten (SHK, Jahresbericht 1975, S. 47). Andererseits hatte sich unter den Studierenden, die in den Vorjahren umgeleitet worden waren, die Information verbreitet, dass der Übertritt von einer Universität an eine andere mit Schwierigkeiten verbunden sei. Als Folge der laufenden Experimentierphase des «Rossi-Plans» waren die Curricula und Zwischenprüfungen an den verschiedenen medizinischen Fakultäten nicht mehr aufeinander abgestimmt, weshalb die erwünschte – und durch die Umleitungsaktion unabdingbar gewordene – interuniversitäre Freizügigkeit der Medizinstudierenden empfindlich beeinträchtigt worden war.

Das Problem der Studienplatzknappheit auf Stufe des klinischen Medizinstudiums hatte im Sommer 1975 einen neuen Höhepunkt erreicht. Die hochschulpolitischen Organe sahen sich zu einem raschen Grundsatzentscheid darüber gezwungen, ob ein Numerus clausus eingeführt oder trotz der finanziellen Engpässe weitere Kapazitätserhöhungen angestrebt werden sollten. Da die Zahl der immatrikulierten Studienanfängerinnen und -anfänger der Humanmedizin schweizweit bereits die Zahl der insgesamt verfügbaren Ausbildungsplätze auf der klinischen Stufe überschritten hatte, war voraussichtlich bereits 1977 die Fortführung ihres Studiums vorerst ungesichert. Angesichts dieser prekären Lage gelangte die SHK zur Überzeugung, dass die bisherige prophylaktische Politik immer schwieriger aufrecht zu erhalten und nicht länger ausreichend war: «Genug des grausamen Spiels, schlimmer kann der Numerus clausus gar nicht sein!» (SHK, Jahresbericht 1975, S. 54). Prioritär erschien dem Arbeitsausschuss der SHK, dass die Studienanfänger von 1975 ihr Medizinstudium auch abschliessen konnten. Für das Jahr 1976 sollte deshalb entsprechend den Aufnahmemöglichkeiten der medizinischen Fakultäten ein sogenannter «Numerus fixus» festgelegt werden. Konkret wurde von einer Klinikkapazität für jährlich maximal 790-850 Studierende der Humanmedizin ausgegangen, was unter Berücksichtigung der mutmasslichen Ausfallquote einer Anzahl von 900-1'060 Anfängerplätzen entsprach. Sollte die Voranmeldeaktion 1976 eine höhere Zahl an Studieninteressierten ergeben, hielt es der Arbeitsausschuss für unvermeidlich, gesamtschweizerisch die Zulassung zum Medizinstudium zu beschränken (SHK, Jahresbericht 1975, S. 55).

8 Ein Grundsatzentscheid: Kapazitätserhöhungen oder Zulassungsbeschränkungen?

In der nunmehr akuten Grundsatzfrage um die Einführung eines Numerus clausus diente der SHK ein Arbeitspapier als Diskussionsgrundlage, das ihr Generalsekretär Rolf Deppeler in ihrem Auftrag verfasst hatte. Darin wurden die notwendigen Voraussetzungen für die Vermeidung von Zulassungsbeschränkungen gegenüber den Konsequenzen ihrer Einführung abgewogen. Laut den Ausführungen Deppelers bestanden auf Stufe des Vorklinikums gesamtschweizerisch noch ausreichend Studienplätze. Engpässe traten lediglich in der Deutschschweiz auf, insbesondere an den medizinischen Fakultäten der Universitäten Bern und Zürich. Um einen Numerus clausus zu verhindern, waren deshalb weitere Umleitungen von Studierenden an die Universitäten in der Westschweiz nötig. Als flankierende Massnahmen sollten die Gymnasien frühzeitig über mögliche Umleitungsmassnahmen informiert werden, damit die prospektiven Studierenden bestmöglich auf ein oder mehrere Studienjahre an einer französischsprachigen Universität vorbereitet werden konnten. Zudem sollten die Kantone darum ersucht werden, ihre von Umleitungen betroffenen Studierenden mit Stipendien zu unterstützen, um die damit verbundene finanzielle Mehrbelastung der Studierenden abzumildern. Schliesslich erhoffte sich die SHK ein Entgegenkommen seitens der Westschweizer

Hochschulen, um den umgeleiteten Deutschschweizer Studierenden die Umleitung zu erleichtern. Auf der klinischen Stufe hingegen waren aufgrund der gesamtschweizerisch ungenügenden Zahl an Studienplätzen effektiv Kapazitätserhöhungen notwendig, um einen Numerus clausus abwenden zu können. Die SHK hielt es für sinnvoll, aufgrund der starken Nachfrage in dieser Region zusätzliche Studienplätze in der Ostschweiz zu schaffen. Die geplante medizinische Akademie in St. Gallen bot sich als optimale Lösung an. Allerdings war das Projekt aus finanziellen Gründen vorerst gestoppt worden. Die SHK schlug deshalb vor, zusätzliche Bundessubventionen für den Bau der Akademie zu gewähren und so die dringend benötigten klinischen Studienplätze innerhalb der nächsten Jahre bereitstellen zu können.

Deppeler hielt diese Investition zusätzlicher Finanzmittel zur Erhöhung der klinischen Studienplatzkapazität für das geringere Übel angesichts der gravierenden Konsequenzen, die mit der Einführung eines Numerus clausus zu erwarten waren. Nach Ansicht der SHK bedeuteten Zulassungsbeschränkungen einen schwerwiegenden dirigistischen Eingriff, welcher der liberalen Aufnahmetradition der schweizerischen Hochschulen zuwiderlaufe, die freie Studienwahl beeinträchtige und die Maturität als Ausweis der allgemeinen Hochschulreife abwerte (SHK, Jahresbericht 1975, S. 55). Zudem existierten nach Ansicht der SHK keine überzeugenden Selektionskriterien, nach denen zwischen – per definitionem hochschulreifen – Maturandinnen und Maturanden über die Berechtigung zum Studium differenziert werden könnte. Darüber hinaus wurde nach wie vor an der Überzeugung festgehalten, dass es sich bei der momentanen prekären Lage nur um eine «Durststrecke» handle, die es zu überbrücken galt. Einerseits wurde darauf gehofft, dass das «'freie Spiel von Nachfrage und Angebot', das unerlässliche Voraussetzung für die liberale Aufnahmepolitik ist» doch noch zum Tragen käme und die Nachfrage in den medizinischen Studiengängen wieder abnehmen würde (SHK, Jahresbericht 1975, S. 55). Andererseits rechnete man damit, dass die Zahl der Studienanfängerinnen und -anfänger aus demografischen Gründen ab 1983 wieder sinken würde. Schliesslich wurde ein «Schneeball-Effekt» befürchtet, wobei in Folge der Einführung von Zulassungsbeschränkungen an den medizinischen Fakultäten auch weitere Disziplinen in Mitleidenschaft gezogen werden könnten, auf welche die abgewiesenen Studierenden ausweichen würden. Darüber hinaus warnte Deppeler davor, dass die Einführung und Verwaltung gesamtschweizerischer Zulassungsbeschränkungen eine stärkere hochschulpolitische Zentralisierung voraussetzen würden, wobei «[...] viele Befugnisse, die heute von den Kantonen und den Universitäten noch ängstlich gehütet werden, an gesamtschweizerische oder doch interkantonale Instanzen delegiert werden müssten [...]». Kurzum, nicht nur die Autonomie der Hochschulen, sondern auch die Schulhoheit der Kantone sähe sich mit zentripetalen Strömungen konfrontiert, die man sich heute vielleicht noch gar nicht so recht vorstellt» (SHK, 1975, S. 516).

Deppeler hielt die Einführung von Zulassungsbeschränkungen für einen schwerwiegenden hochschulpolitischen Entscheid mit präjudizieller Wirkung auf die mittel- und langfristige Entwicklung im schweizerischen Hochschulwesen (ebd., S. 504). Eine Fortführung der bisherigen liberalen Zulassungspolitik erforderte jedoch weitere Kapazitätserhöhungen, trotz der finanziellen Engpässe beim Bund und in den Kantonen. Vor diesem Hintergrund hatte sich in der Wahrnehmung Deppelers in den vergangenen Jahren in der schweizerischen Bildungspolitik eine «Aura der Resignation» ausgebreitet, die nun auf den Grundsatzentscheid zwischen einer weiteren Kapazitätserhöhung oder dem Numerus clausus hinauslief: «Die Entscheidungen, die wir fassten oder die uns aufoktroziert wurden, waren im Grunde genommen eine ganze Reihe von immer fataleren Kapitulationen. Es stellt sich nun die Frage, ob zu einem Zeitpunkt, in dem Optimisten bereits von der Überwindung der Talsohle sprechen, nun auch noch der letzte und verhängnisvollste Schritt beschlossen werden soll: die Einführung von Zulassungsbeschränkungen» (ebd., S. 517).

8.1 Massnahmenkatalog des SWR zur kurzfristigen Erhöhung der Studienplatzkapazitäten

Während sich die SHK in ihren Überlegungen vornehmlich auf das Medizinstudium beschränkte, befasste sich der SWR mit der Möglichkeit von Kapazitätssteigerungen in sämtlichen Disziplinen. Der SWR glaubte, dass sich durch organisatorische und geringfügige Investitionen die Studienplatzkapazität noch ausreichend erhöhen und ein Numerus clausus verhindern liesse, ohne einen weiteren Aus- oder Neubau von Hochschulinstitutionen finanzieren zu müssen. Der SWR verabschiedete dazu 1975 ein Dokument mit Empfehlungen an die SHK, die Universitäten und Hochschulträger zur Verhinderung eines Numerus clausus an den Schweizer Hochschulen (SWR, 1975, S. 361-378). Darin wurden eine Reihe von Massnahmen vorgeschlagen, um kurzfristig die Ausbildungskapazitäten in Studienrichtungen zu erhöhen, in denen die Nachfrage das Angebot an Studienplätzen überstieg.

Die Massnahmen zielten primär auf einen effizienteren Einsatz der personellen und infrastrukturellen Ressourcen durch organisatorische Anpassungen ab. Dazu zählten der vermehrte und verbesserte Einsatz des bestehenden Hochschulpersonals, eine stärkere Auslastung der räumlichen Kapazitäten und Sachmittel, sowie eine Vergrösserung des Lehrkörpers. Auf der Ebene des Unterrichts sollten eine Gliederung des Lehrangebots und der Studiengänge sowie Anpassungen an den Unterrichtsformen und -methoden eine Erhöhung der Studienplatzkapazitäten ermöglichen. Darüber hinaus sollte eine bessere Beratung der Maturanden und Studierenden, sowie eine verbesserte Zusammenarbeit und Arbeitsteilung unter den Hochschulen zur Bewältigung der Engpassproblematik an den Hochschulen beitragen.

Die Empfehlungen des SWR zu einem effizienteren Einsatz der bereits verfügbaren Ressourcen stiessen bei den Hochschulen und Trägerkantonen auf Missmut, da diese nach eigener Einschätzung bereits grosse Anstrengungen unternommen hatten, um die Kapazitäten optimal auszuschöpfen (SHK, Jahresbericht 1975, S. 39). Die vorgeschlagene Erhöhung des Lehrkörpers wäre zudem ebenso wie ein infrastruktureller Ausbau der Hochschulen mit einer Erhöhung des finanziellen Aufwandes für die Trägerkantone verbunden. In dieser Hinsicht erschienen die Kapazitätsengpässe als ein vorwiegend finanzpolitisches Problem: «Sofern der Bund und die Kantone über diese Mittel verfügten und das Volk, bzw. die Parlamente, die auch bewilligten, gäbe es voraussichtlich gar kein Engpass-Problem» (SHK, Jahresbericht 1975, S. 39).

Die weiteren Empfehlungen des SWR betreffend die Lehrangebotsstruktur und Unterrichtsformen zielten auf eine längerfristige Studienreform ab, mit der sich bereits die Studienreformkommission und der SWR im Rahmen ihrer Arbeiten an einem dritten Ausbaubericht auseinandersetzten. In Anbetracht der wachsenden Skepsis in den Kantonen gegenüber der Hochschulexpansion und dem Unwillen, einen noch grösseren Anteil des öffentlichen Haushalts für ihre Universitäten aufzuwenden, warf der SWR im Vorwort zu seinem dritten Ausbaubericht (SWR, 1978) denn auch die Frage auf, inwiefern in nächster Zukunft überhaupt noch von einem Ausbau der Hochschulen die Rede sein könne (ebd., S. III). Der Bericht richtete sich daher vornehmlich auf eine mittel- bis langfristige Phase der Konsolidierung aus, wobei qualitative Überlegungen über die innere Struktur und Funktionen des höheren Bildungswesens im Rahmen der absehbaren gesellschaftlichen Entwicklungen im Zentrum standen. Kurzfristig ging es jedoch darum, die unmittelbar anstehenden Schwierigkeiten im Hochschulbereich zu bewältigen: Die Schaffung provisorischer Studienplätze für die bereits eingeschriebenen Studierenden und die vorübergehende Vergrösserung des Lehrkörpers, sowie die dringliche Beschaffung der dazu nötigen finanziellen Mittel. Die Lageberichte der Hochschulen an die SHK zeigten gegen Ende der 1970er-Jahre, dass sich Engpässe angesichts der erwarteten stark steigenden Maturandenzahlen nicht länger nur an den medizinischen Fakultäten,

sondern in einer Vielzahl von Studienrichtungen abzeichneten. Die Problematik trat dabei in geistes- und sozialwissenschaftlichen Fächern nicht so unmittelbar und offensichtlich auf wie in den naturwissenschaftlichen Studiengängen, wo die Kapazitäten z.B. durch eine begrenzte Zahl an Laborplätzen beschränkt war. Stattdessen befürchtete die SHK eine Abnahme der Lehrqualität in den geistes- und sozialwissenschaftlichen Studienrichtungen durch sich zunehmend verschlechternde Betreuungsverhältnisse und überfüllte Hörsäle.

8.2 Steuerung der Studienplatznachfrage durch Beratung und Information

Die Empfehlung des SWR zur verbesserten Studienwahlberatung von Maturandinnen und Maturanden deckte sich mit den Vorstellungen der SHK-Kommission für den Zugang zu den Hochschulen, die in ihrem Bericht vom August 1974 zu einem Ausbau der akademischen Berufsberatung geraten hatte. In den Empfehlungen des SWR wurde die Studien- und Berufsberatung der Maturandinnen und Maturanden jedoch explizit als Massnahme zur Bewältigung von Studienplatzengpässen angeführt. Um dieses Ziel zu erreichen, müsste jedoch die Beratung von Maturandinnen und Maturanden vornehmlich darin bestehen, die prospektiven Studierenden nach Möglichkeit von Studiengängen fernzuhalten, die von Engpässen betroffen waren. Die SHK-Kommission für akademische Berufsberatung hatte dagegen die Position vertreten, dass die Beratung keine aktive Beteiligung am Lenkungsprozess umfassen dürfe. Die Grenze zwischen einer objektiven Information über Kapazitätsschwierigkeiten und einer illegitimen Lenkung der Studienwahl gestaltete sich jedoch fließend. So wurde die «Maturandeninformation», die jeweils im Rahmen der Voranmeldeaktion an die Gymnasiallehrpersonen und an sämtliche an einem Medizinstudium interessierten Maturanden versandt wurde und über die Lage an den medizinischen Fakultäten informieren sollte, «mancherorts bereits als unstatthafte Beeinflussung empfunden» (SHK, Jahresbericht 1975, S. 40).

Aber auch die SHK hielt es für notwendig, den Druck durch die Nachfrage nach Studienplätzen in der Humanmedizin zu verringern, indem die Maturandinnen und Maturanden über die Probleme der Mediziner Ausbildung und die Zukunft des Arztberufs informiert wurden. Die «Maturandeninformation» der SHK, die ab 1976 mit neu aufgesetztem Schreiben erfolgte, wurde denn auch von ihr selbst explizit als «Entmutigungsaktion» (SWR, 1977, S. 130) charakterisiert, die prospektive Studierende von der Wahl des Medizinstudiums abzuhalten bezweckte. In den entsprechenden Dokumenten, welche die SHK an Rektoren, Klassenlehrer und Berufsberater sowie an die Maturanden selbst richtete, wurden denn auch die eingeschränkte Studienortswahl, die Kapazitätsengpässe und prekären Studienbedingungen in der Humanmedizin hervorgehoben. Darüber hinaus wurde auf die unzureichende Zahl an Assistenzstellen hingewiesen, sowie auf die negativen Auswirkungen der zunehmenden Zahl an ärztlichem Fachpersonal auf das «Sozialprestige und Einkommen» der Ärztinnen und Ärzte. Das Schreiben der SHK mündete in der folgenden Schlussfolgerung: «Kurzum, wer sich 1977 noch entscheidet, Medizin zu studieren, muss mit grössten Schwierigkeiten und auch Unannehmlichkeiten rechnen; er muss in hohem Masse motiviert sein, um diese auf sich nehmen zu wollen» (ebd., S. 133). Die «entmutigende» Maturandeninformation durch die SHK bezweckte eine Selbstselektion der Studieninteressenten. Dadurch sollte nicht nur ein Numerus clausus, sondern insbesondere auch die Anwendung von Selektionskriterien verhindert werden, die der intrinsischen Motivation der prospektiven Medizinstudierenden nur ungenügend Rechnung trugen. Unsicheren und zweifelnden Maturandinnen und Maturanden wurde deshalb nahegelegt, auf ein Medizinstudium zu verzichten, um dadurch besonders geeigneten und motivierten Studienanwärterinnen und -anwärtern eine medizinische Laufbahn nicht zu verwehren: «Gerade weil

solchen Maturanden der Weg zum Medizinstudium und zum Ärzteberuf weiterhin auf alle Fälle offen bleiben muss, ist aber unsicheren und schlechter motivierten Studienanwärtern eher von dieser Laufbahn abzuraten. Andernfalls wäre, wie erwähnt, die Einführung von Zulassungsbeschränkungen unvermeidlich, und die dabei zu entwickelnden unerfreulichen Selektionsmechanismen könnten in höherem Masse, als dies bei fehlender Studien- und Berufsmotivation der Fall ist, potentiell gute Ärzte benachteiligen» (ebd., S. 135).

Als Reaktion auf die Informationsschreiben der SHK entwarfen der VSS und der VSM einen gemeinsamen «Gegenbrief» an die Maturandinnen und Maturanden (VSM/VSS, 1978). Darin legten sie die Absicht der SHK offen, durch das Zeichnen von düsteren Studien- und Berufsaussichten zukünftige Studierende vom Medizinstudium abzuschrecken. Die Studierendenverbände kritisierten, dass in den «Abschreckungsbriefen» der SHK die Studienplatzknappheit als unveränderliche Tatsache hingestellt wurde, damit die Ärzteschaft ihre privilegierte Stellung wahren könne. Zudem halte die Informationskampagne nicht wie von der SHK beabsichtigt die «unsicheren und schlechter motivierten» Studierenden vom Medizinstudium ab, sondern jene, «die eben nicht blind und so rasch als möglich das unerfreuliche Studium hinter sich bringen wollen, sondern im Sinn haben, sich kritisch mit ihrer Umgebung auseinander zu setzen» (VSM/VSS, 1978, S. 2f.).

Die SHK hatte den Numerus clausus bisher primär als Notmassnahme und Reaktion auf die Studienplatzengpässe in bestimmten Disziplinen aufgefasst. Ab Mitte der 1970er-Jahre problematisierte hingegen auch die SHK vermehrt das Prinzip des «social demand» und befasste sich mit den Implikationen, die eine liberale Zulassungspolitik für die späteren Berufsaussichten der Absolventinnen und Absolventen bedeutete. Während der bewusste Einsatz von Zulassungsbeschränkungen als arbeitsmarktpolitisches Steuerungsinstrument nach wie vor abgelehnt wurde, strebte die SHK zumindest über die Information der Öffentlichkeit und der Mittelschülerinnen und -schüler eine Beeinflussung der Studienwahl an. In dieser Informationskampagne fand das Unbehagen der SHK über die möglichen Konsequenzen eines prinzipiell motivierten Festhaltens am «social demand»-Leitgedanken ihren Ausdruck – insbesondere angesichts der warnenden Prognosen vor einer drohenden Akademikerarbeitslosigkeit und der zunehmenden Kritik an der liberalen Zulassungspolitik, für welche die SHK eintrat. Letztere war stets mit einem Verweis auf den selbstregulierenden Mechanismus von «Angebot und Nachfrage» verteidigt worden, der die Studien- und Berufswahl mit dem Arbeitsmarktbedarf koppelte. Angesichts der Feststellung der SHK, dass zumindest in den medizinischen Ausbildungsgängen «das 'freie Spiel von Angebot und Nachfrage' zu Widersinnigkeiten führt» (SHK, Jahresbericht 1976, S. 22), wurde das unbedingte Eintreten für ein liberales Zulassungswesen und einen Hochschulausbau nach dem Prinzip des «social demand» nun aber zunehmend angezweifelt. Dabei wurde jedoch nicht die grundlegende Freiheit der Studienwahl in Frage gestellt. Vielmehr beunruhigte die SHK die Möglichkeit, dass sich die unbedingte Durchsetzung des «social demand»-Prinzips in der Zukunft angesichts der angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt und den unvermindert steigenden Studierendenzahlen als unverantwortlich erweisen könnte: «Hier stellt sich nun einfach die Frage, ob und inwieweit das unbestrittene Prinzip der Freiheit der Studien- und Berufswahl die zuständigen Instanzen zu einem Laissez-faire berechtigt in einem Augenblick, wo gewisse Proportionen in ein evidentes Ungleichgewicht geraten» (SHK, Jahresbericht 1976, S. 22).

In Verbindung mit den öffentlich geführten Debatten um einen befürchteten Akademikerüberfluss trat die Frage nach der Beschäftigungssituation der Hochschulabsolventinnen und -absolventen in den Vordergrund. Der von der SHK gefasste Grundsatz, Zulassungsbeschränkungen seien nicht aufgrund prospektiver Arbeitsmarktbefürfnisse zu fassen, implizierte eine gewisse hochschulpolitische Gleichgültigkeit gegenüber der Arbeitsmarktsituation. Die SHK sah zwar den Staat in der Pflicht, nach

Möglichkeit jeder und jedem berechtigten Studienanwärterin und -anwärter einen Studienplatz zur Verfügung zu stellen. Hingegen könne die öffentliche Hand den Hochschulabsolventinnen und -absolventen nicht das Risiko abnehmen, keinen der Ausbildung entsprechenden Arbeitsplatz zu finden (SHK, Jahresbericht 1979, S. 16). Folglich sah sich die SHK auch nicht zu einer vollständigen Abkehr vom «social demand»-Prinzip gezwungen. Andererseits konnte sie sich als bildungspolitisches Organ aber auch nicht völlig gleichgültig gegenüber dem Berufsschicksal der Hochschulabsolventen verhalten. Aus diesem Grund wurde 1977 eine erste Untersuchung über die Beschäftigungssituation der Neuabsolventen der Hochschulen durchgeführt, die in der Folge alle zwei Jahre wiederholt wurde. Die Untersuchungsergebnisse²² sollten nicht zuletzt auch den Studierwilligen, ihren Eltern, Lehrpersonen und Berufsberatern dazu dienen, die Berufsperspektiven in bestimmten Studienrichtung besser abschätzen zu können und diese Information in den Entscheidungsprozess für oder gegen ein bestimmtes Fachstudium einfließen zu lassen.

8.3 Das Projekt einer Akademie für klinische Medizin in St. Gallen

Wie die Analysen der SHK gezeigt hatten, bestand ein grundlegendes Problem hinsichtlich der Studienplatzengpässe in der Medizin in der Überbelegung der flexibleren Anfängerkapazitäten in der humanmedizinischen Ausbildung, denen keine entsprechenden Kapazitäten auf der Klinikstufe gegenüberstanden. 1975 hatte die SHK festgestellt, dass in der Deutschschweiz im Herbst 1977 voraussichtlich 50 Klinikplätze für das weitere Studium bereits immatrikulierter Studienanfängerinnen und -anfänger fehlen würden, wobei die Klinikkapazitäten in Bern und Zürich bereits überbelegt waren. Da es sich bei den an Westschweizer Universitäten umgeleiteten Studierenden vorwiegend um solche aus dem Raum Zürich und der Ostschweiz handelte, hielt es die SHK für sinnvoll, die klinischen Kapazitäten in der Ostschweiz auszubauen. Grosse Hoffnung wurden in die Wiederbelebung des St. Galler Projekts einer medizinischen Akademie gesetzt. Es ging dabei nicht mehr länger um einen Ausbau der klinischen Kapazitäten, um mehr Studierende zum Medizinstudium zulassen zu können, sondern um die dringliche Gewährleistung, dass die bereits immatrikulierten Studienanfängerinnen und -anfänger von 1975 ihr Medizinstudium 1977 auch würden fortsetzen können. Bislang war dies nur deshalb möglich gewesen, weil an den Deutschschweizer medizinischen Fakultäten vorübergehend die Klinikkapazitäten ausserordentlich erhöht worden waren: «Ohne die Bereitstellung der St. Galler Klinikplätze ist es deshalb unwahrscheinlich, dass ein gesamtschweizerischer Numerus clausus auch 1977 vermieden werden könnte» (SWR, 1976, S. 182). Aus diesem Grund wandte sich die SHK erneut an die Regierung des Kantons St. Gallen und ersuchte diese unter Verweis auf ihre «gesamtschweizerische Verantwortung» um eine Wiederaufnahme der Pläne zur Gründung einer klinischen Akademie (SHK, Jahresbericht 1978, S. 13). Trotz des Drängens der SHK auf eine rasche Realisierung der Pläne kam das Projekt aufgrund finanzpolitischer Bedenken nur zögerlich voran. Am 19. Dezember 1983 empfahl schliesslich die vorberatende Kommission dem Grossen Rat des Kantons St. Gallen, gar nicht erst auf die bis ins letzte Detail ausgearbeitete Vorlage einzutreten. Der wichtige Beitrag, den das Projekt an die klinische Ausbildung der Medizinstudierenden geleistet hätte, wurde nicht bestritten. Auch erkannte die Kommission an, dass die geplante Hochschule ohne finanziellen Zusatzaufwand des Kantons baulich in das Kantonsspital eingegliedert werden konnte und dass die erwarteten Betriebskosten zumutbar waren. Ausschlaggebend für die negative Empfehlung war

²² Die Studie von 1977 gelangte zum Ergebnis, dass aufgrund des Eintritts der geburtenstarken Jahrgänge in den Arbeitsmarkt in bestimmten Disziplinen und Regionen, sowie insbesondere bei den Hochschulabsolventinnen mit Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt zu rechnen sein würde, die im Übrigen aber in ähnlichem Ausmass auch in der Berufsbildung zu erwarten seien.

hingegen die Befürchtung der Kommission, dass sich durch die Realisierung des Projekts das Kantonsspital St. Gallen zunehmend einem Universitätsspital angleichen und dadurch erhebliche Folgekosten entstehen würden (Löliger, 2012). Mit dem Nichteintreten des Grossen Rates auf die Vorlage musste das Projekt einer klinischen Hochschule in St. Gallen schliesslich endgültig aufgegeben werden, auf das die SHK ihre Hoffnungen zur Verhinderung des Numerus clausus gesetzt hatte.

Eine alternative Strategie zur Abwendung eines Numerus clausus in den medizinischen Studiengängen erkannte die SHK lediglich noch in einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, wobei aber zwingend auch zusätzliche Finanzmittel für die bestehenden Hochschulen erforderlich waren. In dieser Ausgangslage hielt es die SHK für unerlässlich, dass die Universitäten Zürich, Bern und Basel vom Bund wie auch von den Nichthochschulkantonen die nötige Unterstützung erhielten und auch in Zukunft in finanzieller Hinsicht nicht auf sich allein gestellt sein sollten. Andernfalls dürfe man angesichts der «grossen bisherigen Opfer» der Hochschulkantone kaum erwarten dürfen, «dass sie auch in Zukunft noch grosse freundeidgenössische Rücksichten nehmen können und wollen» (SHK, Jahresbericht 1975, S. 52). Die SHK war davon überzeugt, dass sich «das Schicksal der Hochschulzulassung an der Front der Medizin entscheiden» werde und dieser «Sonderfall einen Testfall für die schweizerische Hochschulpolitik darstellt» (SHK, Jahresbericht 1975, S. 44f.). Ob und auf welche Weise das Kapazitätsproblem gelöst werden konnte, war aus dieser Perspektive von grosser Bedeutung für die zukünftige Hochschulpolitik in der Schweiz. Die SHK rechnete damit, dass im Falle einer erfolgreichen Abwendung von Zulassungsbeschränkungen im «Testfall» Medizin auch in anderen von Engpässen betroffenen Disziplinen befriedigende Lösungen gefunden werden könnten. Die Verhinderung eines Numerus clausus an den medizinischen Fakultäten bildete damit gewissermassen eine Bewährungsprobe, ob es den Kantonen und den noch jungen hochschulpolitischen Koordinationsorganen gelingen würde, kooperativ Lösungen für Probleme mit gesamtschweizerischer Tragweite zu finden. Ein Scheitern wiederum würde den eingeschlagenen Weg des kooperativen Föderalismus grundlegend infrage stellen und den zentralistischen Stimmen erneuten Aufwind verleihen, die mit der Ablehnung der Bildungsartikel 1973 zwar einen Rückschlag erlitten hatten, aber nicht verstummt waren. Die Trägerkantone waren deshalb bestrebt, auf dem Weg interkantonalen Vereinbarungen und Kooperation die anstehenden Probleme zu bewältigen und so die Legitimität der kantonalen Schulhoheit im Hochschulbereich aufrechtzuerhalten. Diese Überlegungen erfolgten insbesondere im Hinblick auf die Vision der «Hochschule Schweiz», die das Hochschulwesen als gesamtschweizerisch zusammenhängendes und koordiniertes System begriff. Dementsprechend konnte das Ziel einer «Hochschule Schweiz» zu einem Angriff auf die zersplitterte Trägerschaft der einzelnen Institutionen durch einzelne Kantone bzw. den Bund gewendet werden, falls das Modell der kantonalen Trägerschaft an der Bewältigung hochschulpolitischer Probleme von nationaler Bedeutung wie dem drohenden Numerus clausus scheiterte.

8.4 Beiträge der Nichthochschulkantone an das höhere Bildungswesen der Schweiz

Ausgehend vom Standpunkt der SHK, dass das höhere Bildungswesen einen integralen Bestandteil des gesamten Bildungssystems der Schweiz darstellte, sollten folglich auch die Nichthochschulkantone stärker in die schweizerische Hochschulpolitik einbezogen werden. Das Bildungswesen als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen zu konzipieren bedeutete konsequenterweise, dass mit letzteren nicht nur die Hochschulkantone angesprochen waren. Diese Feststellung war jedoch mit dem Bewusstsein um die finanzpolitischen Implikationen verbunden, die der stärkere Miteinbezug der Nichthochschulkantone in die künftige Hochschulpolitik mit sich bringen würde. Damit rückte ab 1975

auch die Diskussion um eine direkte finanzielle Beteiligung der Nichthochschulkantone an den Kosten der Universitäten in den Fokus der SHK.

Die Befürchtung, dass sich die Einführung von Zulassungsbeschränkungen nicht viel länger würde vermeiden lassen, führte in der Folge zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen Hochschul- und Nichthochschulkantonen. Im Rahmen der EDK wurde eine gemischte «Arbeitsgruppe für dringliche Hochschulprobleme» (Kommission Egger) eingesetzt, die sich mit den Kapazitäts- und Zulassungsproblemen, sowie insbesondere der Ausarbeitung einer interkantonalen Vereinbarung für die Mitfinanzierung der kantonalen Hochschulen durch die Nichthochschulkantone befasste (EDK, 1977). Die Arbeit der Kommission Egger im Rahmen der EDK wurde von der SHK als hochschulpolitischen «Durchbruch» wahrgenommen in der Frage des drohenden Numerus clausus, der Finanzierung des nötigen Hochschulausbaus und des stärkeren Miteinbezugs der Nichthochschulkantone in eine nationale Hochschulpolitik. In diesem Rahmen einigten sich die SHK und die EDK auf das Prinzip und erste konkrete Modalitäten der finanziellen und politischen Beteiligung der Nichthochschulkantone. 1978 wurde das Anliegen der finanziellen Beiträge durch die Nichthochschulkantone an die kantonalen Universitäten in die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) eingebracht, worauf eine Subkommission «Hochschulfinanzierung» eingesetzt wurde, in der die Generalsekretäre der SHK und der EDK als Experten vertreten waren (SHK, Jahresbericht 1978, S. 9f.). Obwohl unterschiedliche Auffassungen zwischen der EDK und der FDK über die angemessene Beitragshöhe der Nichthochschulkantone bestanden, wurde der Grundsatz der finanziellen Beteiligung an den Hochschulkosten begrüsst.

Ein erstes Anzeichen für die positive Grundstimmung in den Nichthochschulkantonen im Hinblick auf eine finanzielle Beteiligung bildete deren Bereitschaft zur Ausrichtung der sogenannten «Solidaritätsbeiträge» im Vorfeld der Verhandlungen um die interkantonale Beitragsvereinbarung. Sämtliche Nichthochschulkantone mit Ausnahme von Schaffhausen (wo der Kredit knapp durch den Volkssouverän abgelehnt wurde) leisteten 1978 und 1979 die im Rahmen der EDK bereits 1976 beschlossenen einmaligen Beitragszahlungen in der Höhe von je 2 Millionen für den dringenden Ausbau der klinischen Ausbildungskapazitäten (EDK, 1976, S. 46; SHK, Jahresbericht 1978, S. 10). Die SHK wertete dies als starkes Zeichen der Solidarität und als Ausdruck des Willens der Nichthochschulkantone, sich angesichts der drohenden Zulassungsbeschränkungen an den Hochschulkosten der Trägerkantone zu beteiligen. Da das Projekt einer klinischen Akademie in St. Gallen nicht wie erhofft wiedererweckt werden konnte, wurden die Gelder 1978 an die Trägerkantone Zürich und Bern ausbezahlt, an deren medizinischen Fakultäten der am stärksten ausgeprägte Studienplatzmangel herrschte, und die in der Folge ihre Klinikkapazität um 50 Plätze erhöhten (SHK, Jahresbericht 1978, S. 11). Damit konnte auch in den Folgejahren ein Numerus clausus in den medizinischen Fächern vorerst umgangen werden. Jedoch verteilten sich die jeweiligen Voranmeldungen sehr ungleich auf die verschiedenen Universitäten, wodurch von Jahr zu Jahr das Ausmass der Umleitungsaktionen zunahm. 1979 wurde bei der Auszahlung der «Solidaritätsbeiträge» auch der Kanton Basel-Stadt berücksichtigt, welcher der Umleitung einer grösseren Zahl von Studierenden für das gesamte Medizinstudium an die Universität Basel zustimmte.

Im Herbst 1979 wurde schliesslich die interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge durch die EDK und FDK ratifiziert, womit die finanzielle Beteiligung der Nichthochschulkantone längerfristig geregelt werden sollte (SHK, Jahresbericht 1980, S. 17). Die nächste Hürde bildeten die Beitritte der Kantone. Die SHK und der SWR erachteten es als ihre Aufgabe, die entsprechende Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit im politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess zu leisten, um der Vereinbarung in den Kantonen zu mehr Zuspruch zu verhelfen. Der SWR hatte eigens zu diesem Zweck eine an die breite Bevölkerung gerichtete Informationsbroschüre zusammengestellt mit dem bezeichnenden Titel «Die Hochschulen – Eine Aufgabe der Kantone und

des Bundes» (SWR, 1979). Darin wurde eine «Vertrauenskrise» zwischen der Öffentlichkeit und den Hochschulen diagnostiziert und adressiert, indem auf die vielfältigen Leistungen der Hochschulen hingewiesen wurde, von denen Hochschul- wie auch Nichthochschulkantone gleichermaßen profitierten. Die zentrale Botschaft der Broschüre zielte schliesslich auf die schwierige finanzielle Lage der Universitäten, sowie die anstehenden Entscheidungen in den Kantonen über den Beitritt zur Vereinbarung über Hochschulbeiträge ab: «Alle Partner in unserem föderalistischen System, ob sie nun direkt oder indirekt von den Leistungen der Hochschulen profitieren, haben heute in angemessenem Verhältnis die Aufwendungen für die Hochschulausbildung mitzutragen» (SWR, 1979, S. 3).

Bis Ende 1980 traten schliesslich 25 Kantone dem Abkommen bei. 1981 bezahlten sämtliche Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein erstmals Beiträge ein. Den Hochschulkantonen (ohne St. Gallen)²³ wurden über 36.5 Mio. Franken ausbezahlt, wovon allein dem Kanton Zürich über 17 Mio. Franken zugestanden wurden (SHK, Jahresbericht 1981, S. 39). Angesichts der gesamten Netto-Betriebsausgaben²⁴ aller Hochschulkantone in der Höhe von 760 Mio. Franken erschien die finanzielle Beteiligung der Nichthochschulkantone zwar als geringfügig, konnte aber nach Ansicht der SHK «politisch [...] nicht hoch genug eingeschätzt werden» (SHK, Jahresbericht 1981, S. 27). Mit der finanziellen Beteiligung der Nichthochschulkantone sank zugleich aber auch der Bundesanteil an den kantonalen Betriebsaufwendungen. Diese Entwicklung wurde noch weiter verstärkt durch die lineare Subventionskürzung im Rahmen des Sparpakets des Bundes, die mit der vierten Beitragsperiode (1981-1983) zusammenfiel.²⁵

Mit der interkantonalen Vereinbarung über Hochschulbeiträge wurde das Hochschulwesen in finanzpolitischer Hinsicht als gemeinsame Aufgabe sämtlicher Kantone und des Bundes konstituiert, wenngleich sich die jeweiligen Partner effektiv in sehr unterschiedlichem Ausmass an den tatsächlichen Kosten beteiligten und die Hauptlast nach wie vor bei den Trägerkantonen lag. Als Reaktion auf die erneut gescheiterte Vorlage zu einem neuen HFG in der Volksabstimmung vom 28. Mai 1978 nahm die SHK zudem eigenständig eine innere Reorganisation ihres Organs vor, die der Forderung nach einer stärkeren Beteiligung von Bund und Nichthochschulkantonen in der Schweizerischen Hochschulpolitik Rechnung tragen sollte. Die neue «Konkordanzstruktur» bedeutete, dass ab dem 1. Juli 1979 nun auch die Nichthochschulkantone und der Bund ein Mitspracherecht in der vorbereitenden Arbeitsphase der SHK erhielten und im Ausschuss vertreten waren (SHK, Jahresbericht 1980, S. 1). Der Direktor des Bundesamts für Bildung und Wissenschaft, sowie die Generalsekretäre der EDK, des SWR und des SNF nahmen von nun an als ständige Gäste an den Ausschusssitzungen der SHK teil, wodurch der Ausschuss seinen vormals überwiegend kantonalen und universitären Charakter verlor. Damit ging eine erhöhte Repräsentativität, aber auch eine Politisierung dieses Gremiums einher, wobei die Konflikte zwischen den unterschiedlichen Stakeholdern anstatt in der Plenarversammlung nunmehr bereits in der vorbereitenden Arbeitsphase im Ausschuss zum Tragen kamen (SHK, Jahresbericht 1980, S. 4).

Trotz der intensiven Bemühungen des SWR und der SHK konnte ein Numerus clausus angesichts der in den 1980er- und 1990er-Jahren zwar langsamer, aber stetig steigenden Studierendenzahlen einerseits und der beschränkten Kapazität in der klinischen Studienphase andererseits nicht dauerhaft verhindert werden. 1998 musste an den Universitäten Basel, Bern, Freiburg und Zürich erstmals ein Eignungstest

²³ Im Kanton St. Gallen überwog der geschuldete Betrag für eigene Studierende an anderen Hochschulen im Verhältnis zum zugestandenen Betrag für ausserkantonale Studierende an der Hochschule St. Gallen, weshalb im Rahmen der interkantonalen Vereinbarung über Hochschulbeiträge effektiv ein Schuldbetrag von rund 1.1 Mio. Franken für den Kanton St. Gallen resultierte (SHK, Jahresbericht 1981, S. 39).

²⁴ Nach Abzug der Bundesbeiträge.

²⁵ Die Betriebsbeiträge wurden um 5%, die Investitionsbeiträge um 10% reduziert (SHK, Jahresbericht 1980, S. 10).

für das Medizinstudium absolviert werden, der seither über die Zulassung zum Studium entscheidet. Bis heute wurde dieses Selektionsverfahren für das Medizinstudium beibehalten, wenngleich das Instrument des präuniversitären Eignungstests wiederholt von verschiedener Seite kritisiert und eine Überprüfung und Neukonzeption des Verfahrens gefordert wurde. Das Sonderprogramm des Bundes zur Erhöhung der Abschlüsse in der Humanmedizin wiederum belegt, dass die Schaffung zusätzlicher Studienplatzkapazitäten über eine gesamtschweizerisch koordinierte Zusammenarbeit von Bund und Kantonen nach wie vor von hoher bildungspolitischer Relevanz ist – nicht zuletzt auch im Hinblick auf den gesellschaftlichen Bedarf an gut ausgebildeten Ärztinnen und Ärzten in der Schweiz.

9 Zusammenfassung und Fazit

Die SHK und der SWR waren als Konsultativorgane des Bundes beide der Ansicht, dass insbesondere im Hinblick auf die Problematik der knappen Studienplätze in bestimmten Fächern, den drohenden Zulassungsbeschränkungen und dem dringenden Ausbau der kantonalen Hochschulen eine engere Zusammenarbeit der Kantone und des Bundes anzustreben sei. Ausserdem waren sie überzeugt, dass dem Bund weitergehende Kompetenzen in der hochschulpolitischen Koordination zugestanden werden sollten, die über die finanzielle Subvention der kantonalen Universitäten im Rahmen des HFG hinausreichten. Entsprechend wurden grosse Hoffnungen in die Aufnahme der neuen Bildungsartikel in die Bundesverfassung gesetzt, welche die Planung und Gestaltung des schweizerischen Bildungswesens als eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen postulierten und dem Bund eine Grundsatzgebungskompetenz über den Ausbau und die Gestaltung des höheren Bildungswesens zugestanden. Damit sollten kantonale «Alleingänge» in den laufenden Studien- und Strukturreformen verhindert und eine Koordinierung der eidgenössischen und kantonalen Hochschulgesetzgebungen erreicht werden. Die SHK versprach sich zudem von den neuen Bildungsartikeln auch eine vermehrt integrale Betrachtung des gesamten höheren Bildungswesens und eine aufeinander abgestimmte Planung und Gestaltung des Maturitäts- und Hochschulwesens: «Der vorgesehene neue Bildungsartikel unserer Bundesverfassung wird wohl zu verhüten helfen, dass je verschiedene Instanzen für das Gymnasial-, das Maturitäts- und das Hochschulwesen verantwortlich sind, ohne dass man sich zum 'Gemeinschaftsgedanken' aufgeschwungen hätte» (JB 1971, S. 39). Die verfehlte Planung und mangelnde Koordination des Ausbaus des Mittelschulwesens mit demjenigen des Hochschulwesens war denn auch von der SHK unter anderem als Ursache der Problematik der drohenden Zulassungsbeschränkungen identifiziert worden: «Es geht nicht an, auf der Stufe der Mittelschule und der Gymnasien die Schülerquoten ständig zu erhöhen und nach der Maturitätsprüfung, die im geltenden Bildungssystem keinem Abschluss gleichkommt, einen Riegel zu schieben» (JB 1970, S. 55). Langfristig konnte nach Ansicht der SHK nur ein globales Bildungskonzept aus der Sackgasse führen, das insbesondere dem Nexus zwischen dem Mittelschul- und Hochschulwesen grössere Beachtung schenkte sowie Funktion und Bildungsziele dieser Bereiche grundlegend hinterfragte. Damit wurde in der Diskussion um den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedarf an akademisch gebildetem Nachwuchs der Fokus auf eine primär quantitative Problematik, in der von Akademikermangel und -überfluss gesprochen wurde, um eine qualitative Perspektive ergänzt, die nach den Ausbildungsinhalten und -zielen des höheren Bildungswesens fragte.

Als Koordinationserfolg der SHK kann die Einführung der Voranmeldeaktion gelten, die 1973 schweizweit für obligatorisch erklärt wurde. Mit dieser Massnahme wurde im Rahmen der CEPREM eine zentrale Clearing-Stelle geschaffen, die einen gelungenen Versuch zur nationalen Koordinierung der Zulassung zu den medizinischen Studiengängen darstellte. Im Bestreben um eine Verhinderung des Numerus clausus hatten die medizinischen Fakultäten ihre bisher autonome Entscheidungsgewalt

in der Zulassungsfrage faktisch an die CEPREM abgetreten. Allerdings blieb die Kompetenz zur Zulassungsregelung de jure bei den Hochschulkantonen. Diese konnten sich jederzeit aus finanziellen oder politischen Beweggründen dazu entschliessen, die Zulassung zu ihren medizinischen Fakultäten wieder vollumfänglich in eigener Verantwortung zu handhaben und gegebenenfalls Zulassungsregelungen zu erlassen, die ihre eigenen Kantonsbürgerinnen und -bürger im Falle eines Studienplatzmangels bevorzugten. Die zentrale Koordination der Zulassung zum Medizinstudium durch die CEPREM gründete somit auf einem unsicheren Fundament der Kooperationsbereitschaft der Hochschulkantone, die vor dem Hintergrund der Studienplatzengpässe und steigenden Hochschulkosten zunehmend in Frage gestellt wurde. Im Zuge dessen musste die SHK befürchten, dass ihre bisherigen Koordinationsbestrebungen durch kantonale Alleingänge in der Einführung von Zulassungsbeschränkungen oder die mögliche Diskriminierung von Angehörigen der Nichthochschulkantone bei der Hochschulzulassung unterminiert werden würden. Darüber hinaus war auch das Bestreben der SHK zur Erarbeitung einheitlicher Kriterien zur Kapazitätserhebung aufgrund der unterschiedlichen Studienstrukturen an den verschiedenen Hochschulen und Fakultäten gescheitert. Mit der Voranmelde- und Umleitungsaktion in den medizinischen Studienfächern hatte die SHK aber zumindest erreicht, dass ein Numerus clausus für Schweizer Studierende und niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer vorerst vermieden werden konnte. Hingegen wurde in Kauf genommen, dass ein Medizinstudium nicht in jedem Fall an der Universität erster Wahl begonnen werden konnte.

Das HFG von 1968 erwies sich somit bereits kurze Zeit nach seinem Inkrafttreten als unzureichend, um eine effektive hochschulpolitische Koordination und Stimulation des kantonalen Hochschulausbaus bewirken und den drohenden Numerus clausus effektiv abwenden zu können. Auch die Teilrevision von 1971 brachte lediglich eine geringfügige finanzielle Verbesserung, gestand den hochschulpolitischen Organen jedoch keine weitergehenden Kompetenzen zu, um eine verstärkte interkantonale Kooperation und Koordination zu erreichen. Die Bestrebungen zu einer Revision der gesetzlichen Grundlagen im Laufe der 1970er-Jahre blieben fruchtlos, da kein mehrheitsfähiger politischer Kompromiss über die zukünftige hochschulpolitische Struktur und Organisation gefunden werden konnte. Stattdessen verhärteten sich die Fronten zwischen Föderalisten und Zentralisten in der Frage der Kompetenzenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Zugleich verschlechterte sich die Finanzlage bei Bund und Kantonen ab 1973 zunehmend, wodurch der Ausbau der kantonalen Hochschulen nur noch zögerlich vorangetrieben oder gar gänzlich eingestellt wurde, obwohl die Studierendenzahlen weiterhin stark anstiegen. Diese Ausgangslage liess den Numerus clausus in den Hochschulkantonen – nicht zuletzt auch in Verbindung mit einem befürchteten Akademikerüberfluss – zunehmend als ein probates Mittel erscheinen, um die Kontrolle über die Situation zurückzugewinnen zu können.

Die steigenden Studierendenzahlen waren eine Folge der Expansion des höheren Bildungswesens, die seit den 1950er- und 1960er-Jahre einerseits mit dem Verweis auf die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft vorangetrieben worden war, sowie andererseits durch Forderungen nach mehr Chancengleichheit und einer Demokratisierung des Zugangs zur höheren Bildung. In der Numerus clausus Debatte der 1970er-Jahre finden sich diese beiden Motive in Form des Konfliktes zwischen dem «manpower»- und dem «social demand»-Ansatz wieder. Während ersterer den Hochschulausbau und das Angebot an Studienplätzen dem Bedarf der Wirtschaft, Gesellschaft und des Arbeitsmarktes nach entsprechend ausgebildeten Fachkräften unterordnet, verlangt letzterer eine Ausrichtung des Studienplatzangebots in quantitativer und qualitativer Hinsicht an der gesellschaftlichen Nachfrage. In dieser Frage vertraten der SWR und die SHK eine dezidiert liberale Position und plädierten für den freien Zugang zu den Hochschulen. Über die Information und Beratung der Mittelschüler und Studierenden im Hinblick auf die Situation im

Studium sowie die jeweiligen Berufsaussichten sollte an deren Eigenverantwortung appelliert werden. Davon erhofften sich die beiden hochschulpolitischen Organe eine bessere Abstimmung von Angebot und Nachfrage an akademisch gebildeten Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt. Ab 1973 musste die SHK jedoch zunehmend davon ausgehen, dass in absehbarer Zeit die Hochschulkantone von sich aus Zulassungsbeschränkungen einführen würden. Die SHK richtete nunmehr ihre Bemühungen auf das Ziel aus, zu verhindern, dass unkoordinierte kantonale Einzelmassnahmen sich im gesamtschweizerischen Rahmen nachteilig auswirken würden. Die SHK war deshalb bestrebt, Empfehlungen auszuarbeiten und Vereinbarungen zwischen den Kantonen zu schaffen, die im Fall eines Numerus clausus auf gesamtschweizerisch einheitliche Selektionskriterien und Modalitäten sowie gleiche Zugangschancen auch für Nichthochschulkantonsangehörige abzielten.

Um angesichts der steigenden Studierendenzahlen die benötigten Ausbildungsplätze schaffen und die im Zuge des Hochschulausbaus steigenden Betriebskosten decken zu können, mussten zusätzliche Finanzquellen erschlossen werden. Da weder die Trägerkantone noch der Bund in den 1970er-Jahren zu einer Erhöhung ihrer Hochschulaufwendungen in der Lage waren, lag die Forderung nach einer finanziellen Beteiligung der Nichthochschulkantone nahe. In der Argumentation für einen solchen Lastenausgleich wurde erklärt, dass sich nur auf diese Weise ein Numerus clausus verhindern liesse. In Anbetracht des sich abzeichnenden Mangels an Studienplätzen wurde mit dem Verweis auf eine mögliche Diskriminierung der Nichthochschulkantonsangehörigen bei der Zulassung zu den kantonalen Universitäten schliesslich ein ausreichend starkes Druckmittel geschaffen, so dass in der Folge sämtliche Kantone ihre Zustimmung zur interkantonalen Vereinbarung über Hochschulbeiträge erklärten.

Das Nicht-Diskriminierungsabkommen sowie die interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge bildeten das Ergebnis der Bemühungen der SHK und der EDK, und wurden als Erfolge des kooperativen Föderalismus und Ausdruck der gesamtschweizerischen Solidarität und Verantwortungsgefühls der Kantone gewertet. Die Einführung des Numerus clausus in den medizinischen Studiengängen liess sich damit aber nicht dauerhaft verhindern. Dagegen konnte aber der Grundsatz des gleichberechtigten Hochschulzugangs aller Schweizerinnen und Schweizer aufrechterhalten werden, ohne den Trägerkantonen und den Universitäten die Kompetenz zur Regelung des Zulassungswesens zu entziehen oder dem Bund weitgehende Gestaltungsbefugnisse im Hochschulbereich zuzugestehen. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund, Kantonen und den Hochschulen blieb jedoch auch in den folgenden Jahrzehnten ein wiederkehrendes Thema der schweizerischen Hochschulpolitik. Auch im Hinblick auf die Frage nach der Höhe der angemessenen finanziellen Beteiligung der Nichthochschulkantone, sowie nach deren Mitbestimmungsrecht in hochschulpolitischen Angelegenheiten ist die Debatte bis heute noch nicht abgeschlossen.

In der vorliegenden Arbeit konnte anhand der Debatte um den Numerus clausus in den 1970er-Jahren gezeigt werden, dass es sich bei den Kapazitätsengpässen und den drohenden Zulassungsbeschränkungen um Probleme handelte, die über kantonale Grenzen hinausreichten und deren Bearbeitung daher eine gesamtschweizerische Koordination und Kooperation im Hochschulwesen erforderten. Als Ursache der mangelnden Studienplatzkapazitäten identifizierten die Studierendenverbände, der SWR und die SHK eine allzu kurzsichtige Bildungspolitik, die der engen Verschränkung der Mittelschulstufe mit dem Hochschulbereich unzureichend Rechnung getragen habe. Daraus abgeleitet wurde die Forderung, dass die Hochschulpolitik besser als bisher in eine globale Bildungspolitik eingefügt werden müsse und folglich die Strukturen und Funktionen der verschiedenen Bildungsstufen stärker aufeinander abgestimmt werden sollten. Inwieweit dieses Ideal einer integralen Bildungspolitik heute bereits verwirklicht und sektorielle Sichtweisen auf einzelne Bildungsbereiche überwunden werden konnten, bleibt zu diskutieren. Das Beispiel der Numerus clausus Debatte verweist jedoch auf die Bedeutsamkeit einer gesamtheitlichen bildungspolitischen

Perspektive, wobei vor allem auch den Schnittstellen und Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Bildungsstufen und -bereichen in einem Bildungssystem stärkere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Dies erfordert nicht zuletzt auch die Klärung und eindeutige Zuweisung von Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zwischen den verschiedenen bildungspolitischen Akteuren, was im Verlauf der 1970er-Jahre Anlass zu – wenngleich nur teilweise erfolgreichen – Revisionen der gesetzlichen Grundlagen und Versuchen zur Neuordnung der hochschulpolitischen Strukturen bot. Der kontinuierliche Prozess der Aushandlung von Zuständigkeitsbereichen, Rechten und Pflichten in der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Universitäten prägt bis heute die schweizerische Hochschulpolitik, ebenso wie wiederkehrende Neuverhandlungen in der Lastenverteilung zwischen Bund, Träger- und Nichthochschulkantonen.

Abkürzungsverzeichnis

AGAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für akademische Berufs- und Studienberatung
APS	Année Politique Suisse (= Jahrbuch Schweizerische Politik)
BAR	Bundesarchiv Bern
BBl	Bundesblatt
BV	Bundesverfassung
CEPREM	Commission d'étude des problèmes relatifs à la médecine (= Kommission für medizinische Fragen der SHK)
CUR	Conférence Universitaire Romande (1994 umbenannt zur Conférence Universitaire de Suisse Occidentale, CUSO)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EDMZ	Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale
HFG	Hochschulförderungsgesetz
IUMSP	Institut universitaire de médecine sociale et préventive
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
RRB	Regierungsratsbeschluss
SHK	Schweizerische Hochschulkonferenz
StAB	Staatsarchiv Bern
StAZH	Staatsarchiv Zürich
SWR	Schweizerischer Wissenschaftsrat
VSM	Verband der Schweizer Medizinstudenten (VSM/AEMS)
VSS	Verband Schweizerischer Studentenschaften (VSS/UNES)

Literatur

[AGAB] Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für akademische Berufs- und Studienberatung (1972). *Akademikerbedarf. Möglichkeiten und Grenzen einer Prognose*. Bern: Haupt.

[APS] Année Politique Suisse (1973). *Jahrbuch Schweizerische Politik, 9. Jahrgang*, hrsg. vom Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern. Online: <https://anneepolitique.swiss/APS/de/APS1973.html> (abgerufen am 27.3.2019).

[APS] Année Politique Suisse (1974). *Jahrbuch Schweizerische Politik, 10. Jahrgang*, hrsg. vom Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern. Online: <https://anneepolitique.swiss/APS/de/APS1974.html> (abgerufen am 27.3.2019).

Arbeitsausschuss (1959). *Schlussbericht des Arbeitsausschusses zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses*. Bern: EDMZ. [Bericht Hummler].

Arbeitsgruppe Perspektivstudien (1971). *Entwicklungsperspektiven der Schweizerischen Volkswirtschaft bis zum Jahr 2000. Teil IV: Perspektiven des schweizerischen Bildungswesens*. St. Gallen: St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung. [Perspektivstudie Kneschaurek].

Basisgruppe Medizin Zürich (1974). *Rossi-Plan. Eine kapitalistische Hochschulreform am Beispiel des Medizinstudiums*. Zürich: Ropress.

Brändli, S. (2018). «Die Schweiz vor unübersichtlichen Mammuthochschulen zu bewahren». Systembildung und Hochschulreformen in der Schweiz der 1960er Jahre. In M. Kintzinger, W. E. Wagner & J. Crispin (Hrsg.), *Universität – Reform. Ein Spannungsverhältnis von langer Dauer (12.-21. Jahrhundert)* (S. 291-342). Basel: Schwabe.

Brunner, L. (2009). *Kompetenzen, Koordination und Katerstimmung. Von den Anfängen einer schweizerischen Hochschulpolitik bis zum Bundesgesetz über die Hochschulförderung*. Lizentiatsarbeit, Universität Bern.

Büchel, K. (2013). *Hochschulpolitik zwischen nationalen Interessen, kantonaler Souveränität und Hochschulautonomie – ein harmonisches Verhältnis? Institutionalisierung der nationalen Hochschulpolitik von 1960 bis 1969*. Unpublizierte Masterarbeit, Universität Zürich.

Bundesamt für Statistik. *Statistische Jahrbücher der Schweiz 1965-1987*. Online: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen/uebersichtsdarstellungen/statistisches-jahrbuch.html> (abgerufen am 01.02.2019).

Bundesbeschluss vom 16. Juni 1966 über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen [Bundesbeschluss, 1966]. *BBl* 1966, Bd. 1, Heft 27, S. 1217-1219.

Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 28. Juni 1968) [HFG, 1968]. *BBl* 1968, Bd. 2, Heft 27, S. 10-21.

Bundesgesetz betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Hochschulförderung (Vom 17. Dezember 1971) [HFG, 1971]. *BBl* 1971, Bd. 2, Heft 52, S. 1978-1981.

Bundesrat (1964). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien (Vom 29. Mai 1964), *BBl* 1964, Bd. 1, Heft 24, S. 1109-1128.

Bundesrat (1965). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen, *BBl* 1965, Bd. 3, Heft 50, S. 369-394.

Bundesrat (1967). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), *BBl* 1967, Bd. 2, Heft 52, S. 1381-1441.

Bundesrat (1971). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Hochschulförderung (Vom 19. Mai 1971), *BBl* 1971, Bd. 1, Heft 27, S. 1540-1570.

Bundesrat (1972). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die neuen Bildungs- und den Forschungsartikel der Bundesverfassung (Vom 19. Januar 1972), *BBl* 1972, Bd. 1, Heft 6, S. 375-444.

Bundesrat (1973). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Bewilligung der Kredite für die zweite Beitragsperiode gemäss dem Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 21. Dezember 1973), *BBl* 1974, Bd. 1, Heft 5, S. 125-160.

- Criblez, L. (2001). Bildungsexpansion durch Systemdifferenzierung – am Beispiel der Sekundarstufe II in den 1960er- und 1970er-Jahren. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 23(1), 95-118.
- Criblez, L. (2008). Zur Einleitung: Vom Bildungsföderalismus zum Bildungsraum Schweiz. In Ders. (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 9-32). Bern: Haupt.
- CUR (1971a). *Admission aux études de médecine. Neuchâtel, 8.9.1971*. Archives de la Conférence universitaire de Suisse occidentale, Neuchâtel.
- CUR (1971b). *Le problème du nombre des étudiants admissibles à des études de médecine dans les Facultés de la Suisse romande. Décisions prises par la Conférence universitaire romande, 6. Mai 1971*. Archives de la Conférence universitaire de Suisse occidentale, Neuchâtel.
- Delachaux, A. & Junod, B. (1972). «Allons-nous au devant d'une pléthore médicale en Suisse? Une étude prospective entreprise dans notre pays apporte quelques informations». *Schweizerische Ärztezeitung*, 53(16), 19.4.1972, 500-502.
- Deppeler, R. (1969). *Staat und Universität. Mit besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Bundesstaat*. Bern: Stämpfli.
- Deppeler, R. (1975). Kapazitätserhöhungen trotz finanzieller Engpässe oder Einführung von Zulassungsbeschränkungen?, *Wissenschaftspolitik*, 4(5), 503-518.
- EDI (1963). *Bericht der Eidgenössischen Kommission für Nachwuchsfragen auf dem Gebiet der Geisteswissenschaften und der medizinischen Berufe sowie des Lehrberufes auf der Mittelstufe*. Bern: EDMZ. [Bericht Schultz].
- EDI (1967). *Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen des Ausbaus und der Koordinierung der Medizinischen Ausbildung vom 9. Dezember 1966*. Bern: EDMZ. [Bericht Gsell].
- EDK (1974). Thesen zur Fragen des Hochschulzugangs. Von der EDK am 15. November 1974 genehmigt. In EDK, *Jahresbericht 1974/75 der Schweizerischen Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren* (S. 45). Online: <https://edudoc.ch/record/24498?ln=de> (abgerufen am 13.1.2019).
- EDK (1976). Beitrag der Nidhochschulkantone an die Erhöhung der Klinikkapazität. Prinzipien. Von der Plenarversammlung am 14. Mai 1976 gutgeheissen. In EDK, *Jahresbericht 1975/76 der Schweizerischen Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren* (S. 46). Online: <https://edudoc.ch/record/24500?ln=de> (abgerufen am 13.1.2019).
- EDK (1977). *Ad hoc-Arbeitsgruppe betreffend dringliche Probleme im Hochschulbereich. Schlussbericht und Anträge*. Genf: EDK.
- Eidg. Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung (1964). *Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung*. Bern: EMDZ. [Bericht Labhardt].
- Eidg. Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung (1965). Die voraussichtliche Entwicklung der Studentenfrequenzen in der Schweiz. *Schweizerische Hochschulzeitung*, 38(5/6), S. 289-294.
- Eidg. Statistisches Amt (1963). Entwicklung des Hochschulstudiums in der Schweiz. *Die Volkswirtschaft*, 36(3), S. 102-105.
- Flury, C. (2016). Immatrikulierte Studierende Universität (Geschlecht). In *Bildungsgeschichte Schweiz*. Online: <https://www.bildungsgeschichte.ch/de/> (abgerufen am 3.11.2018).
- Fritsch, B. & Walser, P. (1967). *Naturwissenschaftler und Ingenieure: Entwicklung des Bedarfs und der Angebots in der Schweiz bis 1975*. Zürich: Institut für Wirtschaftsforschung ETH.

- Gees, T. (2006). *Die Schweiz im Europäisierungsprozess. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzeptionen am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik, 1947–1974*. Zürich: Chronos.
- Gees, T. (2016). Viel Diskurs – wenig Steuerung. Schweizer Wissenschaftspolitik in der Mehrebenenrealität. In C. Rothen, L. Criblez & T. Ruoss (Hrsg.), *Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und Verwalten vor der neoliberalen Wende* (S. 317-339), Zürich: Chronos.
- Gsell, O. (1967). *Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen des Ausbaus und der Koordinierung der medizinischen Ausbildung vom 9.12.1966*. Bern: Schweizerisches Eidgenössisches Departement des Inneren.
- Gsell, O. (1970). Ärztebedarf und Mediziner Ausbildung in der Schweiz. *Schweizerische Medizinische Wochenschrift*, 100(29), 1257-1264.
- Herren, M. (2008). Die nationale Hochschul- und Forschungspolitik in den 1960er- und 1970er-Jahren. In L. Criblez (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 219-250). Bern: Haupt.
- Imboden, M. (1967). Die Zukunft der schweizerischen Hochschulen. *Schweizerische Zeitschrift für Nachwuchs und Ausbildung*, 6(1/2), 3-7.
- Jaag, T. (2013). Kooperativer Föderalismus – Verstärkte Zusammenarbeit im Bundesstaat. *Aktuelle Juristische Praxis*, 22(5), 774-781.
- Jermann, M. (1970). Eine quantitative Prognose des schweizerischen Bildungswesens. *NZZ vom 12.7.1970*.
- Jermann, M. (1972). *Bildungswesen, Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum. Eine Modellstudie zur langfristigen Entwicklung der Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen in der Schweiz*. Bern: Haupt. [Modellstudie Jermann].
- Kantonsrat Zürich (1973). *Interpellation Dr. Josef Landolt – Zollikon und Prof. Dr. Gion Condrau – Herrliberg vom 20. August 1973 über das geplante Auswahlverfahren an der Universität (Beantwortung)*. StAZH MM 24.86 KRP 1973/123/0903, S. 5399-5415.
- Lerch, C. (1971). *Der Bund und die kantonalen Hochschulen: Gesamtstaatliche Tätigkeit zugunsten von Wissenschaft und Forschung, 1740-1970*. Bern: Lang.
- Löliger, M. (2012). Hochschule für klinische Medizin – vom Parlament bestellt und beerdigt. In Ärztegesellschaft des Kantons St.Gallen (Hrsg.), *150 Jahre Ärztegesellschaft des Kantons St. Gallen* (S. 22-23). Online: <https://www.aerzte-sg.ch/download.asp?f=Jubil%E4umsbrosch%FCre&c=1735&d=844&e=pdf> (abgerufen am 17.3.2019).
- Mayntz, R. & Scharpf, F. W. (1995). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In Dies. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulung und Steuerung* (S. 39-72), Frankfurt a.M.: Campus.
- Motion Eisenring (1970). Motion Eisenring. Revision des Gesetzes über die Förderung der kantonalen Hochschulen. In *Protokolle der Bundesversammlung, NR 15. Sitzung vom 17.12.1970* (S. 562-570). BAR: CH-BAR#E1301#1960/51#501.
- Motion Hummler (1971). Motion Hummler. Bundesbeiträge an die Hochschulkantone, *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1971, Frühjahrssession NR, Bd. II*, S. 383-386.
- Müller, B. & Jäger, C. (1971). *Schweizerische Studentenprognosen. Eine Analyse*. Bern.
- Müller, M. & Woitek, U. (2012). Wohlstand, Wachstum und Konjunktur. In P. Halbeisen, M. Müller & B. Veyrassat (Hrsg.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert* (S. 91-222), Basel: Schwabe.

NZZ vom 23.9.1963, Nr. 3804. «Numerus clausus an der Universität?»

NZZ vom 18.3.1971, Nr. 129. «Numerus clausus und kooperativer Föderalismus. Vorläufige Absage an die Idee eines interkantonalen Konkordats».

NZZ vom 18.4.1974, Nr. 178. «'Numerus clausus' an der Universität Basel? Ermächtigungsantrag des Regierungsrates».

Regierungsrat Bern (1971). *Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates vom 18. August 1971*, RRB 2926: Universität; Festlegung der Planungsziele. StAB RRB 2926, 18.08.1971.

Regierungsrat Zürich (1977). *Regierungsratsbeschluss, Universität, Reglement für die Studierenden und Auditoren der Universität Zürich vom 17. Januar 1967 (Aenderung)*. StAZH MM 3.150 RRB 3192, 10.08.1977.

Rieger, A. (2001). Bildungsexpansion und ungleiche Bildungspartizipation am Beispiel der Mittelschulen im Kanton Zürich, 1830 bis 1980. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 23(1), 41-72.

SHK. *Jahresberichte (1969-90)*. Bern: SHK

SHK (1975). Bericht der Kommission für den Zugang zu den Hochschulen, *Wissenschaftspolitik*, 3(5), 585-599.

SHK (1976). Schreiben der Hochschulkonferenz an die Regierung des Kantons St. Gallen. *Wissenschaftspolitik* 4/1976, 249-257.

SHK (1977). *Soll man heute ein Medizinstudium aufnehmen?*. SozArch, Signatur: Ar 10.1.4.

SHK (2016). *Mehr Ausbildungsplätze in Humanmedizin*. Medienmitteilung vom 18. November 2016. Online: https://www.shk.ch/wp-content/uploads/2016/09/20161118_MM-Sonderprogramm-Medizin-d.pdf (abgerufen am 29.5.2019).

SWR. *Jahresberichte (1967-74)*. Bern: SWR.

SWR (1967). *Ausbau der Schweizerischen Hochschulen*. Bern: SWR.

SWR (1972). *Zweiter Bericht über den Ausbau der Schweizerischen Hochschulen*. Bern: SWR. SWR (1973a). *Wissenschaftspolitik*, 2(1). Bern: Haupt.

SWR (1973b). *Wissenschaftspolitik*, 2(2). Bern: Haupt. SWR (1974). *Wissenschaftspolitik*, 3(5). Bern: Haupt.

SWR (1975). *Wissenschaftspolitik*, 4(4). Bern: Haupt.

SWR (1976). *Wissenschaftspolitik*, 5(2). Bern: Haupt.

SWR (1977). *Wissenschaftspolitik*, 6(2). Bern: Haupt.

SWR (1978). *Dritter Bericht über den Ausbau der Schweizerischen Hochschulen. Beitrag zu einer bildungspolitischen Gesamtperspektive*. Bern: EDMZ.

SWR (1979). *Die Hochschulen – Eine Aufgabe der Kantone und des Bundes*. Bern: EDMZ.

Tages-Anzeiger vom 3.5.1966, Nr. 102. «Nur eine 'kurzfristige Beschränkung'? Genf begründet den verschärften Numerus clausus».

Unigeschichte (2010). Anteile der Studierenden aus Basel-Stadt und Basel-Land 1962-1984. In *Unigeschichte.unibas.ch - ein online-Projekt zur Geschichte der Universität Basel*. Online: <https://unigeschichte.unibas.ch/lokal-global/das-verhaeltnis-zu-politik-und-gesellschaft/die->

anfaenge-der-mittraegerschaft-des-kantons-basel-landschaft/studierende-bl.html (abgerufen am 01.02.19).

VSM/VSS (1970). *Bildungsplanung für Mediziner – eine Kritik bisheriger Arbeiten und Methoden*. Basel: VSM.

VSM/VSS (1978). *VSS/VSM Gegenbrief an die Maturanden. Entwurf vom 23.1.1978*. SozArch, Signatur: Ar 10.1.4.

VSS (1971). *Bildungsplanung als Politikum. Eine Stellungnahme zum Bericht Jermann. Dokumentation VSS/UNES*. Bern: VSS.

Walter, M. (1970). «Studienreform und Akademikermangel. Warnung vor Illusionen». *NZZ vom 21.12.1970, Nr. 594*, S. 5.